

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARRERA DE CIENCIAS POLÍTICAS



PROYECTO DE GRADO

**COMPARACIÓN POLÍTICO –
INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO
EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL**

TRABAJO PRESENTADO PARA OPTAR AL GRADO
ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS

POSTULANTE:
ERNESTO SIMÓN GERARDO RÜDE JÁUREGUI

ASESOR:
Lic. MSc. MARCO ANTONIO SAAVEDRA MOGRO

LA PAZ – BOLIVIA
2004

13 JUN. 2006

*A Paola,
mi compañera.*

INDICE

COMPARACIÓN DEL DESARROLLO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL

| | |
|--|-----------|
| Introducción a la temática..... | 1 |
| <i>Antecedentes temáticos y teóricos.....</i> | <i>1</i> |
| <i>Justificación y delimitación de la comparación y el análisis.....</i> | <i>6</i> |
| <i>Objetivo general y específicos.....</i> | <i>9</i> |
| <i>Objetivo general.....</i> | <i>9</i> |
| <i>Objetivos específicos.....</i> | <i>10</i> |
| | |
| CAPÍTULO I. Descripción del contexto histórico, temático y específico de las dimensiones de análisis..... | 11 |
| <i>1.1 Funciones estatales y tareas político-administrativas.....</i> | <i>11</i> |
| <i>1.2 Tareas político-administrativas en el Programa de Ajuste Estructural..</i> | <i>17</i> |
| <i>1.3 Desarrollo histórico institucional del Estado y descripción del nivel decisional del poder ejecutivo en el Estado boliviano.....</i> | <i>23</i> |
| <i>1.3.1 Desarrollo histórico institucional del Estado.....</i> | <i>23</i> |
| <i>1.3.2 Contexto actual de las funciones político-administrativas del Estado boliviano.....</i> | <i>33</i> |
| | |
| CAPÍTULO II. Comparación del desarrollo institucional del nivel decisional de los gobiernos de Jaime Paz Z., 1989-1993; de Gonzalo Sánchez de L., 1993-1997; y de Hugo Bánzer S. y Jorge Quiroga R., 1997-2002..... | 42 |
| <i>2.1 Comparación de la estructura orgánica y funcional del nivel decisional de los tres gobiernos.....</i> | <i>42</i> |
| <i>2.1.1 Características de la estructura orgánica y funcional del gobierno de Jaime Paz, 1989-1993.....</i> | <i>42</i> |
| <i>2.1.2 Características de la estructura orgánica y funcional del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, 1993-1997.....</i> | <i>52</i> |
| <i>2.1.3 Características de la estructura orgánica y funcional del gobierno de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga, 1997-2002.....</i> | <i>61</i> |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO III. Análisis cualitativo y cuantitativo del desarrollo político-institucional en los gobiernos de Jaime Paz, Gonzalo Sánchez y Hugo Bánzer – Jorge Quiroga, en el marco del Ajuste Estructural..... | 68 |
| 3.1 <i>Análisis cuantitativo y cualitativo del gobierno de Jaime Paz Zamora, 1989-1993.....</i> | 68 |
| 3.2 <i>Análisis cuantitativo y cualitativo del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, 1993-1997.....</i> | 73 |
| 3.3 <i>Análisis cuantitativo y cualitativo del gobierno de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga, 1989-1993.....</i> | 78 |
| 3.4 <i>Comparación y relación cuantitativa y cualitativa de los tres gobiernos.....</i> | 82 |
| Conclusiones..... | 98 |
| Bibliografía..... | 106 |

COMPARACIÓN DEL DESARROLLO POLÍTICO – INSTITUCIONAL DEL PODER EJECUTIVO EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL

Introducción a la temática.

Antecedentes temáticos y teóricos.

Tanto la institucionalidad y credibilidad del sistema político y particularmente del poder ejecutivo por parte de la sociedad. Para esto el gobierno boliviano ha impulsado, con ayuda de la cooperación internacional, reformas al sistema político y a la administración pública para democratizar y transparentar las acciones de éstos. El siguiente proyecto de investigación aborda una temática importante y de relevancia coyuntural sobre el desarrollo institucional, que básicamente se centra en la comparación de la reconfiguración gubernamental, es decir lo estructural y funcional de la organización política del poder ejecutivo en tres gestiones de gobierno.

Después de la recuperación democrática que tuvo el país en 1982, en 1985 el gobierno autodenominado “pacto por la democracia”, cambió radicalmente el modelo político y económico en el que se desenvolvía el Estado y sus organizaciones, este cambio en mayor o menor grado influyó en el desarrollo de las instituciones estatales, y éstas a su vez influyeron en las relaciones de poder que habían estado vigentes desde 1952 en el Estado boliviano e introduce a éste en el modelo neoliberal para su posterior desarrollo e interrelación de y entre los ámbitos político, económico y social, interrelación que a su vez produce otras instituciones (formales e informales).

Hoy por hoy es necesario hacer un análisis sobre el tema de las instituciones del Estado boliviano, que permita contar con información, responder al cómo de la situación actual y prever horizontes y acciones mínimas de orientación para el

desarrollo de este significativo poder del Estado, asumiendo que desde éste se establecen los planes de acción que en el futuro van a permitir mejorar los niveles de eficiencia en el desempeño estatal, en cuanto atención mínima requerida por su población. Para esto se desarrollan acciones por medio de políticas públicas que van desde la lucha contra la pobreza, hasta el control y sanción de actividades ilícitas. Además de manera general este poder concentra la iniciativa legislativa respecto al poder legislativo.

El poder ejecutivo se ha desarrollado de manera continua, adquiriendo cada vez más funciones y roles de acción en el Estado boliviano. Un breve recuento nos muestra que desde la fundación de la república se estableció en el poder ejecutivo la asignación de la administración estatal en el presidente. Según Urioste para la tarea administrativa se establecieron 3 carteras de estado en el principio de la República (2003, p. xxi), posteriormente fueron ampliándose. También este momento fue el espacio temporal para la consolidación institucional del emergente Estado. La dinámica política y socio-económica de la época se correspondía con el uso patrimonial de los bienes públicos y ya se contaba con la concentración de las facultades de gestión pública, que favorecía en gran manera a la oligarquía, élites terratenientes, económicas de la plata y luego del estaño, a esta acción y periodo estatal se la conoce como "Estado aparente" (Berthin, 1999, p. 364).

Hasta finales de los años 20 se mantuvo este tipo de Estado y posteriormente adoptó otras formas de relacionamiento; en un primer momento e inducido externamente por los años de la gran depresión (1929 – 1932), donde la economía minera de enclave colapsó junto a su pequeño entorno burocrático y pequeño burgués; y más determinante, en un segundo momento, por la guerra del Chaco (1932 – 1935), que más allá de sus efectos sociales en el ámbito político y económico planteó la necesidad de reformar el Estado. De esta manera, históricamente el Estado boliviano emprendió un cambio hacia la construcción del Estado de bienestar; con este proceso emprendido en 1936 se dio la primera experiencia de nacionalización (sector petrolero) a la Standard Oil, y luego la

creación de YPF para su administración (Langer, 1999, p. 74). Este proceso de reorientación estatal se consolidó con la adopción de una "Nueva Constitución Social", que estableció nuevas relaciones Estado-sociedad por medio de la acción estatal dirigidas a sectores de educación, salud, género, laboral, adoptando regulaciones en lo socio-económico y político (Berthin, 1999).

Esta inflexión del desarrollo estatal hacia un Estado de Derecho no pudo consolidarse por razones económicas, sociales y políticas, que se resistían a un proceso de modernización administrativa y profesionalización tipo ideal del Estado; por el contrario existían grupos sociales organizados políticamente que persistían en los beneficios del patrimonialismo. Sin embargo se estableció nuevos derroteros más coherentes con la realidad nacional para ese entonces, que luego establecerían un desarrollo estatal keynesiano, insuficiente y de corto plazo. Es así que después del "militarismo socialista" y del "sexenio conservador", la revolución nacional de 1952 contenía interpelaciones, planteamientos y demandas desde la población hacia el Estado¹, que para su realización éste debía cambiar radicalmente su forma de desarrollo, a partir de nuevas y reformadas instituciones que establecerían nuevas redes y relacionamientos políticos y socio-económicos.

Esta inflexión trajo la segunda experiencia de nacionalización (sector minero), fundando la empresa estatal COMIBOL; los grupos sociales lograron el reconocimiento formal de sus relaciones con el Estado y con el resto de la sociedad por medio de organizaciones sociales como la COB. Esta inflexión del desarrollo estatal adoptó el modelo político-económico de "desarrollo", nacionalista e intervencionista, de sustitución de importaciones, en un primer momento (Ramos, 1989), creando nuevas instituciones y aumentando su burocracia destinada a la prestación de servicios públicos y sociales, creó también empresas públicas e incluyó y fomentó el desarrollo económico del oriente del país, potenciando a futuro instituciones regionales y locales. Todas estas acciones

¹ Las demandas populares, que además de los grandes sectores campesinos incluían a grandes sectores de la clase media – sociedad civil, se basaban en la redistribución de la tierra, de la riqueza proveniente de recursos naturales, inclusión política – social al Estado de Derecho, es decir su reconocimiento al derecho del voto y representación política, como participación de beneficios públicos y sociales.

estatales fueron coherentes a los "principios de compensación" del Estado de bienestar (Luhmann, 1994), este modelo de desarrollo se mantuvo hasta 1985.

Posteriormente bajo el gobierno del "pacto por la democracia" se tiene la necesidad interna y la imposición externa de reformar el Estado bajo un modelo liberal y particularmente en el ámbito estatal en el marco del "programa de ajuste estructural". Esta puede considerarse la cuarta inflexión relevante en el proceso del desarrollo estatal, que implica una reducción del aparato estatal y la retracción del mismo del sistema económico dejando a la iniciativa del libre mercado (sector privado), el desarrollo de lo económico, para lo que se crearon instancias reguladoras (superintendencias) para la asistencia del consumidor y evitar un funcionamiento distorsionante inherente al libre mercado.

Si bien en esta breve descripción histórica del desarrollo estatal se muestra una evolución cuantitativa y cualitativa, también existen relaciones estatales y prácticas político-administrativas claramente paternalistas, clientelistas y centralistas, que imposibilitaron, a pesar de continuos cambios, el tránsito hacia una administración moderna tipo ideal. Sin embargo han existido alentadores avances en este último periodo, resultado de un proceso histórico, así como un cambio de relaciones y efectos entre Estado y sociedad. En este sentido, de manera positiva el poder ejecutivo ha permitido en este último tiempo establecer un nuevo marco mínimo de gestión pública (SAFCO)²; en el ámbito centralización – descentralización existe un nuevo marco de administración descentralizada (LDA)³ y en mayor grado la descentralización política a nivel local (LPP)⁴. El proceso de descentralización si bien ha tenido sus vacíos, también ha establecido un nuevo marco para el desarrollo y gestión político-administrativa del Estado (Ayo, 2003), estableciendo y diversificando las instituciones públicas.

² Ley de administración y control gubernamentales (SAFCO), N° 1178, promulgada el 20 de julio de 1990 en el gobierno de Jaime Paz Z. Que regula los sistemas de administración pública. J. Prats hace serias críticas a esta reforma, que solo aborda procesos finales importantes mas no fundamentales. En *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*, www.clad.org.ve.

³ Ley de descentralización administrativa, N° 1654, promulgada el 28 de julio de 1995 en el gobierno de Gonzalo Sánchez de L.

⁴ Ley de participación popular, N° 1551, promulgada el 20 de abril de 1994 en el gobierno de Gonzalo Sánchez de L. Esta política pública particular es complementaria a la política de descentralización política del país.

Esta última inflexión que sufre el desarrollo del país en todos sus ámbitos interdependientes, obedece básicamente a dos factores. Por un lado se cuentan con condiciones internas graves como crisis fiscal, crisis político-institucional, patrimonialismo estatal entre otros, que impiden continuar con el modelo "nacionalista" del 52, por razones fiscales y político-administrativas. Y por otro lado están las condicionantes externas, cambio y reconfiguración económica de los mecanismos de crédito a países en desarrollo por los países centrales, en especial Estados Unidos, que obligan a aplicar una reforma del Estado en la región para hacer frente a las nuevas condiciones macroeconómicas globales. Esta reforma, para la región de América Latina, se plasma en el "programa de ajuste estructural", programa que trata, según Calderón, inconsistentemente de combinar ajuste, reducción y modernización estatal con estabilidad política conseguida por medio de procesos de ampliación democrática (Calderón y dos Santos, 1991).

De esta manera, pasados casi 22 años de vida democrática y 6 gobiernos constitucionales se tiene la necesidad de observar el desarrollo comparado de las instituciones estatales, bajo este nuevo modelo, con especial atención en la organización político-administrativa y sus dimensiones de estructura orgánica y funcional. En este sentido, la temática de la investigación establece dos espacios para el análisis, uno general e independiente, que deviene en el ajuste estructural; y otro específico y dependiente que resultan ser las instituciones del ámbito decisional y administrativo del poder ejecutivo del Estado boliviano. Entonces se explicará el desarrollo institucional de este ámbito, particularmente el nivel político-administrativo, conformado en el nivel político por el ministro, y en el nivel administrativo por las instancias jerárquicamente inferiores técnicas y operativas, que ejecutan las decisiones políticas.

Actualmente existe una inicial tendencia a enfocar el estudio de las ciencias sociales y en particular en ciencia política bajo el enfoque administrativo-organizacional. En Bolivia existen pocos estudios sobre el desarrollo de las

instituciones en el Estado boliviano bajo este enfoque, seguramente por los pocos centros académicos que cuentan e imparten esta materia. Existe un vacío sobre el poder ejecutivo y sus instituciones bajo el nuevo campo que está encaminado a la construcción institucional y que produzca resultados políticos cuantitativos y/o cualitativos. Por el contrario existe cierta tradición en el campo del derecho que ha avanzado hacia una recopilación jurídica y constitucional del tema (San Miguel, 2003).

Se observa entonces que la temática incorpora conceptos y otros ámbitos que necesitan ser definidos como instituciones de gobierno, políticas de Estado y de gobierno, así como la estructura orgánica y funcional de las actividades político-ejecutivas⁵ o tareas administrativas⁶ del poder ejecutivo. Y otros ámbitos que quedan excluidos como coaliciones de gobierno por ejemplo. Aclarando que persisten debates sobre la conceptualización, diferenciación y ubicación de las actividades específicas, directa e indirectamente relacionadas del poder ejecutivo, consideraremos entonces para la investigación, el nivel decisonal bajo la división que establece Luhmann y Mayntz. Con esto cerramos la temática contextual y teórica en que este trabajo se desarrollará.

Justificación y delimitación de la comparación y el análisis.

Entendiendo de esta manera el importante papel que juega esta organización estatal, el poder ejecutivo, construido bajo un régimen fuertemente presidencial consolidado históricamente y típicamente caracterizado por el patrimonialismo, clientelismo, centralismo, antes y después de 1985, bajo el marco instaurado por el programa de ajuste estructural, aparentemente la administración política del Estado arrastra los mismos síntomas. El aporte que pretende dar este proyecto,

⁵ La separación de funciones dentro del Estado, en base al modelo clásico weberiano de división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Weber M., *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1964.

⁶ A diferencia de la delimitación clásica, tenemos la de Niklas Luhmann, que establece una diferencia orgánica y funcional entre el poder ejecutivo y el sistema político-administrativo, donde este último incorpora organizaciones no reconocidas y/o incorporadas en la estructura orgánica formal del proceso de ejecución de actividades administrativas. (Luhmann, 1966, pp. 75), en Mayntz R., *Sociología de la Administración Pública*, traducción castellana de José Almaraz, Alianza Universidad, Madrid, 1978.

como se indicó líneas arriba, es develar resultados de la comparación del desarrollo de las instituciones del poder ejecutivo en el ámbito decisional, en las dimensiones cuantitativas y cualitativas de éste, en el contexto de la estructura neoliberal establecida específicamente para este caso en el ajuste estructural, en el cual el Estado boliviano (y la región) se desenvuelve hasta hoy. Esta contextualización para nuestro ámbito de análisis adquiere relevancia al entender que los gobiernos que se consideran para esta investigación, desarrollaron gestiones que se enmarcaron en este programa.

El ámbito de análisis sobre el desarrollo del poder ejecutivo se establece en el nivel decisional de éste y se lo define como sistema político-administrativo, es decir el gabinete ministerial, donde cada ministerio cuenta con estructura propia, una normativa jurídica, procedimientos establecidos y una burocracia "técnicamente capacitada" para establecer y desarrollar la administración y líneas de acción, políticas públicas integrales para un desempeño eficiente y coherente a las necesidades poblacionales; aclarando además que en este particular estudio del proceso político-administrativo boliviano, participan conjuntamente a las instituciones del poder ejecutivo, otras organizaciones sociales como partidos políticos, grupos de presión formalmente reconocidos por el sistema que no forman parte de la estructura del poder ejecutivo, pero se mantiene en permanente relación con el sistema político-administrativo (Mayntz, 1978).

Una justificación necesaria responde a la elección de las unidades de análisis, éstas se consideraron por temporalidad en que realizaron sus gestiones de gobierno y sus efectos para el posterior desarrollo del Estado y del poder ejecutivo. Es decir que estas unidades de análisis ya se desenvuelven en el marco del ajuste estructural, con acciones determinantes para la administración del Estado mismo, establecen normas que regulan la administración y organización del Estado y del ejecutivo, también establecen parámetros de orientación sobre la gestión estatal como la modernización administrativa y profesionalización burocrática entre otras.

De esta manera los gobiernos considerados son los de 1989-1993 de Jaime Paz Z., de 1993-1997 de Gonzalo Sánchez L., de 1997-2002 de Hugo Bánzer S., y Jorge Quiroga R. Queda excluido el gobierno producto de la última elección constitucional por las condiciones que llevaron a los severos cambios del 17 de octubre del 2003. En este sentido, no se consideran los 6 gobiernos en su totalidad, ya que posteriormente a la recuperación democrática en el gobierno de la UDP, y el siguiente gobierno, "pacto por la democracia", son los que ayudaron (indirectamente) a cerrar y cambiar el modelo de desarrollo del Estado capitalista por uno de libre mercado respectivamente. Los gobiernos siguientes a 1985, tendrían una nueva función y rol específico en las relaciones estatales bajo este modelo de libre mercado, si bien el gobierno de Víctor Paz E. introdujo e instauró este modelo (Ramos, 1989, p. 273), estos gobiernos siguientes tuvieron la función de consolidarlo, por medio de instituciones y nuevos roles estatales como beneficios públicos y sociales.

Para poder delimitar coherentemente el objetivo de la investigación que se ocupa de la comparación de las diferentes formas de reconfiguración de tres gobiernos bajo el marco del ajuste estructural, se establecen y delimitan tres dimensiones de análisis, para su posterior comparación. Una primera dimensión teórica que se refiere al ajuste estructural y sus efectos en el desarrollo institucional del poder ejecutivo en tres gobiernos. Una segunda dimensión cuantitativa, que se refiere a la reconfiguración ministerial, esta dimensión cuenta con subdimensiones como número de ministerios creados o suprimidos, así como la ampliación de la funcionalidad del sector ministerial, instancias de coordinación gubernamental modificados en el sistema político-administrativo.

Y la tercera dimensión cualitativa que se refiere a las diferencias políticas entre las funciones y características orgánicas de la reconfiguración, priorización de acciones y políticas públicas, instituciones fortalecidas, nivel de relacionamiento interinstitucional público-social, grado de centralización y descentralización político-administrativa, entre otros, estos temas serán ampliados en el desarrollo

mismo de la investigación. De esta relación entre las dimensiones de análisis surgen cuestionantes como: ¿Qué medios institucionales son utilizados para operativizar el ajuste estructural en el Estado?, ¿qué tipos de nuevas instituciones se crean? y ¿qué diferencias político-institucionales se establecen entre las instituciones de cada gestión de gobierno?. De esta manera se presenta algunos puntos relevantes:

- El grado de relación que tiene el ajuste estructural en el desarrollo de las instituciones del nivel decisonal del poder ejecutivo en los gobiernos de 1989, 1993 y 1997.
- Los medios o mecanismos institucionales que incorporaron cada uno de éstos gobiernos para la gestión y administración pública central.
- Las diferencias principales entre estos tres gobiernos respecto al desarrollo institucional, en la estructura orgánica y funcional de los gabinetes ministeriales, respecto a la identificación de diferencias cuantitativas y cualitativas de las instituciones que determinan el ámbito de análisis.

Objetivos, general y específicos.

Objetivo general.

Describir y analizar la relación que existe entre el desarrollo de las instituciones del poder ejecutivo a nivel decisonal, es decir el gabinete ministerial bajo el marco que establece el programa de ajuste estructural, en tres gestiones de gobierno (1989, 1993, 1997).

Objetivos específicos.

- Describir la relación existente entre el programa de ajuste estructural y las gestiones de gobierno consideradas para la investigación (1989, 1993, 1997).
- Indicar cuales son los mecanismos o medios institucionales creados por los tres gobiernos bajo el marco que opera el modelo de "ajuste" en estos gobiernos.
- Describir y analizar las diferencias políticas y estructurales, funcionales, cuantitativas y cualitativas de los gabinetes ministeriales de los gobiernos en cuestión.
- Indicar el marco legal e institucional (normas, procedimientos), a través de las cuales se rige el desarrollo de la administración política del Estado en la administración central.

CAPÍTULO I

DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO HISTÓRICO, TEMÁTICO Y ESPECÍFICO DE LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS.

1.1 Funciones estatales y tareas político administrativas.

Es complicado plantear de una manera precisa las funciones del Estado moderno en Bolivia, especialmente en un contexto como en el que hoy se desenvuelve, y determinar las funciones político-administrativas del mismo. Sin embargo la revisión teórica de las funciones estatales y político-administrativas modernas, establecidas bajo el marco liberal plantean actividades interrelacionadas y generales. Teóricamente el Estado y particularmente el sistema político-administrativo bajo la corriente liberal, surgen de un largo proceso de consolidación de la "centralización de la dominación", que se constituye como instancia que monopoliza el uso de la violencia legítima, así como la "existencia de tareas permanentes, necesarias y relevantes, comunes a todos" (Mayntz, 1978, p. 26).

Este proceso se da juntamente con otras instancias y organizaciones necesarias para la reglamentación, administración y control del poder formal-legal y racional. Este espacio complementario al uso de la violencia se lo define como el espacio público, excluyendo la organización militar, donde se asignan las competencias y demandan las funciones del Estado, este espacio de asignación y demanda de funciones lo ejercen y están establecidos en los poderes del Estado. El Estado moderno, define y delimita funciones, prestaciones o acciones estatales centrales, estos procesos surgen en un primer momento a partir del reconocimiento de los individuos como ciudadanos que se deben a las leyes emitidas por la República y posteriormente la inclusión político-económica de los grupos sociales al Estado.

Para esto el Estado a parte de asegurarse el monopolio de la violencia, se asegura la "desprivatización del aparato de poder", suprimiendo el abuso de poder monárquico, a través de la "reglamentación de la administración pública" y la "creación de corporaciones de representación política" (Mayntz, 1978), este proceso se da bajo la división de poderes y funciones. Donde el Poder ejecutivo es la organización encargada de la administración pública; el Poder legislativo es la organización político-deliberativa de las posteriores acciones aprobadas por éste; el Poder judicial es la organización que administra justicia independientemente a estos dos poderes. La presencia de estos factores concluyen de cierta manera el desarrollo del Estado moderno y lo hace indispensable para toda relación socio-económica posterior (Panebianco, 1996, pp 386-390).

Junto al desarrollo de las instituciones del Estado también se desarrollaron e incrementaron las funciones estatales, que durante el tiempo fueron dividiéndose y especializándose para un mejor desempeño. De esta manera se tiene que las competencias y funciones de cada uno de estos poderes fue creciendo cuantitativamente y cualitativamente (Panebianco, 1996), particularmente en el poder ejecutivo que concentra las competencias político-administrativas. Para una aclaración breve explicaremos posturas respecto a las funciones de este poder o funciones ejecutivas. De esta manera primero se tiene la clásica definición weberiana de división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y sus respectivas competencias, definición hecha líneas arriba.

Luego se tiene la definición teórico sistémica de Easton, Luhmann, Parsons, que consideran que las funciones estatales recaen en el sistema político-administrativo encargado de producir decisiones vinculantes para todo el sistema social. Dentro de este concepto existe una diferenciación del mismo en los ámbitos "político" y "administrativo" que cumplen funciones parciales y complementarias del sistema, definiendo y delimitando por un lado la "función política" que se remite a visualizar y delimitar objetivos políticos, comunes, además de formar la voluntad, el apoyo político, es decir la "legitimidad" necesaria para cumplir este proceso. Por otro lado

tenemos la "función administrativa" que se encarga de emplear o hacer uso de esa legitimidad en producir decisiones vinculantes para desarrollar este proceso y conseguir el objetivo establecido en el nivel político. Existe también otra función propia al sistema, además de la producción de decisiones colectivo vinculantes, y esta es la función o acción de conservación, ya que enfrenta problemas, de sobrecarga de funciones (factor externo) y la lucha interna por el poder (factor interno) (Mayntz, 1978, pp. 46-47).

Sin embargo el desarrollo de la administración pública transcurre históricamente por etapas y para ello requiere ciertas condiciones mínimas, para el desarrollo de sus tareas o funciones. Los requisitos mínimos son, en un primer momento establecer la "centralización de la dominación"; la indispensable separación entre capital público estatal y capital privado del monarca, "desprivatización"; el paso del financiamiento privado al autofinanciamiento denominado por Mayntz como la creación del "Estado fiscal" que para su atención es necesario el establecimiento de una burocracia-administrativa y su profesionalización; el paso de milicias a ejércitos permanentes, y contar con un sistema de dominio racional-legal, es decir contar con sistema o estructura política-jurídica asumida (acatamiento de las reglas) y respetada (no trasgresión de las reglas) tanto por gobernantes como por los gobernados. Así como también el establecimiento de subsistemas gradualmente autónomos e independientes y especializados.

De esta manera se tiene en primer lugar que la teoría del desarrollo del Estado moderno y sus posteriores modificaciones atraviesan por un contexto socio-económico y político que determina funciones básicas e iniciales del desarrollo y tipificación estatal. Sin embargo en casos como el de los Estados de la región Latinoamericana que no han pasado a través de las mismas condiciones socio-económicas que los Estados occidentales como Europa y Japón, quienes han logrado establecer desde su constitución como repúblicas independientes, la asignación de funciones y división de poderes siguiendo la estructura estatal occidental, es decir una división de tres poderes y bajo el modelo administrativo

francés (Panebianco, 1996): Legislativo, Ejecutivo y Judicial básicamente, donde las tareas político-administrativas recaen de la misma manera que las constituciones europeas, en el poder ejecutivo, con algunos casos levemente diferentes, pero que luego han llegado todos a alcanzar esta división, mas no han incorporado la totalidad de los subsistemas estatales mínimos para la administración pública.

Es así que se puede generalizar que el desarrollo del Estado moderno termina en un proceso particular que lleva a establecer qué funciones debe desempeñar cada Estado, consideradas necesarias para el sistema de organización social, que se basa en la complementariedad que deba prestar el Estado a otros sistemas inherentes a la organización macro-social para la consolidación e interacción mínima de relaciones, prestaciones sociales, normas de socialización, o "pautas de organización de las comunicaciones sociales", por medio de acciones y lineamientos políticos que permita formar y complementar este sistema social omnicompreensivo que ordena todas las comunicaciones del hombre (Luhmann, 1994, p. 64). Entiende Luhmann el Estado de bienestar como la "acción política, administrativa, social y económica de la compensación, que se da en la modernidad". Entonces bajo la teoría política del Estado de bienestar, las funciones estatales se remiten para su acción al desarrollo social, entendido como la "ampliación de las prestaciones comunicativas".

Planteados los requisitos o mecanismos mínimos con los que un Estado moderno se desarrolla, el proceso de éste pasa por diferentes etapas que inciden en el desarrollo de alguno de estos mecanismos y las funciones correspondientes, para lo cual se establecen sistemas especializados, autónomos, diferenciados e interrelacionados, estos subsistemas ubicados en el sistema macro social son: Subsistema económico, subsistema educativo, subsistema científico, subsistema político y subsistema administrativo, (Mayntz, 1978). Para establecer una diferencia y definición, de manera general "las funciones" iniciales que el Estado presta son básicamente: a) Extra fronteras, la defensa nacional, el manejo de las

relaciones internacionales; y b) En el interior, la administración de un sistema jurídico, protección y regulación del sistema económico que implica protección a la propiedad privada, a la acumulación privada de capital, entre otros. Gradualmente el desarrollo e interdependencia de los subsistemas del Estado, en general y también del caso boliviano van evolucionando juntamente con el paso a regímenes republicanos democráticos representativos, gravitando en los principios políticos, económicos y sociales liberales. Como Jiménez indica el desarrollo institucional se puede observar en el crecimiento de instituciones o dimensiones que surgen de las propias instituciones políticas del nivel decisional (1977, pp.33-34), a partir de la demanda del sistema macrosocial.

Es en este sentido que durante el transcurso histórico el Estado moderno y en particular el sistema político-administrativo y sus funciones, pasa inicialmente por la etapa liberal, en la inclusión social que se realiza se reduce a la incorporación de la burguesía a los diferenciados beneficios estatales, para luego orgánica y funcionalmente establecerse y desarrollarse en el Estado de bienestar conjuntamente el paso al establecimiento de la democracia de masas, etapa en la cual el Estado amplía sus funciones para el desarrollo socio-económico, político y poblacional, en esta etapa el Estado fortalece factores de algunos subsistemas, como la organización burocrática-administrativa, bajo una orientación planificadora e intervencionista en el sistema político administrativo para coadyuvar al desarrollo del sistema social.

Actualmente las funciones del Estado así como los subsistemas que lo componen han vuelto a los principios liberales radicales, el relacionamiento del sistema social se deja en manos de la racionalidad económica y política. Este cuadro para la región significa la adopción de principios neoliberales, los cuales tienen exigencias o requisitos que requieren un proceso previo de construcción para muchos de los Estados de la región, que les permitan sobreponerse a la dinámica de la internacionalización de la economía mundial. Estos requisitos y modelos de inserción al sistema mundo se traducen en programas de privatización de sectores

de actividad público-estatal, en programas de reducción y modernización estatal, con serias e importantes implicaciones políticas, económica y social, todos estos procesos enmarcados en los programas de ajuste estructural que establecen nuevas funciones a los Estados de la región (Calderón y dos Santos, 1991).

Podemos definir entonces el concepto de mecanismo necesario para el desarrollo de las funciones estatales y de mantenimiento del orden o conservación del mismo, dicho esto definimos este concepto como el sistema político-administrativo, sistema componente de la organización estatal que cuenta con la competencia de gestión político-administrativa del mismo y se sitúa en el poder ejecutivo, comprende los subsistemas político y administrativo; lo político definido como el máximo nivel decisional del sistema, en este caso el nivel ministerial; lo administrativo definido como uso o empleo de esta legitimidad para la producción de decisiones colectivo-vinculantes y la coordinación de acciones sociales para lograr fines colectivos, como se indicó anteriormente este subsistema en ambos niveles establece relaciones diferenciadas con organizaciones de la sociedad para su desarrollo, como ejemplo, empresarios privados, gremiales. Estas organizaciones influyen de diferente forma tanto en lo político como en lo administrativo en el proceso del subsistema.

Pero este concepto va más allá, como bien indica Mayntz, ya que incorpora otras instituciones que se encuentran en el marco formal-legal, pero no como mecanismos o instituciones reconocidas en la estructura misma del poder ejecutivo y/o del sistema político-administrativo, como es el caso de los partidos políticos (1978, p. 53). Sino también otras organizaciones formales como las indicadas anteriormente. Lo que hace la aplicación de este concepto más extensiva y permite observar otras instituciones no puramente público-estatales. Definidos los conceptos necesarios resulta fácil la aplicación del mismo en la estructura política del Estado boliviano. De esta manera establecemos el sistema político-administrativo en la estructura orgánica y funcional del Estado boliviano situada en el consejo de ministros o gabinete ministerial que cuentan con

instancias jerárquicas propias que tienen las competencias para relacionarse con otras organizaciones sociales, económicas y políticas para atender sus demandas y dar soluciones.

1.2 Tareas político-administrativas en el Programa de Ajuste Estructural (PAE).

Se debe reconocer que la literatura sobre este proceso (los programas de ajuste estructural) es amplia, y difiere según el caso de aplicación, el PAE varía según la fuerza y consolidación de correlación de fuerzas políticas, el grado de desarrollo económico y social, infraestructura básica, entre otros, dentro del país de su aplicación. Sin embargo los resultados diferentes de su aplicación no variaron según las evidencias particulares. De tal manera algunos autores han establecido que ciertas medidas determinadas, como deflación, devaluación y desregulación, (Sanahuja, 1994), también han correspondido a ciertos efectos regulares, esta literatura es bastante extensa por lo que se considerarán algunas referencias regionales sobre este aspecto que relaciona medidas determinadas y sus efectos en lo político, económico y social.

Para resumir el antecedente del PAE (autores como Joan Prats, Sonia Fleury por la diversidad de su implementación, denominan el concepto de manera plural). A mediados de los 80s Latinoamérica presentaba una crítica situación de crisis estatal, caracterizada según Bresser por 3 fenómenos: Crisis fiscal, crisis del modelo de intervención desarrollista y crisis del sistema burocrático-administrativo⁷, que devenían en crisis estatal; esta crisis estatal se hacía insostenible ya que generaba procesos inflacionarios e inestabilidad social y política, para lo cual países como México y Bolivia decidieron enfrentar esta crisis por medio de la suspensión del pago de la deuda externa (bilateral y multilateral), medida de presión político-económica de corto plazo, ya que la situación era

⁷ Bresser P. 1995, en Fleury S. *Reforma del Estado*, BID, 2000.

insostenible y se necesitaba por el contrario una óptima reactivación económica de largo plazo (Ramos, 1989).

Este hecho llevo a que con ayuda de organismos multilaterales (BM y FMI) y Estados influyentes (EE.UU.), desarrollen un plan que frene esta crisis y reoriente el desarrollo económico de los países del tercer mundo. Este plan fue plasmado en el PAE, rediseñado de manera más rígida e incluso con fines de dominio sobre los recursos naturales de estos países y la ventaja sobre los términos de intercambio en el proceso económico⁸. Los requisitos que estos organismos establecen son aplicaciones de políticas destinadas a la reconfiguración económica, dirigida hacia el libre mercado, ampliar y favorecer la influencia del sector privado (nacional y/o internacional), que además la reactivación económica dependa de la dinámica de la demanda e internacionalización de la economía mundial, es decir pretendía un diversificación económica mínimamente consolidada en el mercado interno, factor que no muchos países habían logrado y considerando que Bolivia carecía de avances en este ámbito.

Profundizando sobre la aplicación del PAE, éste plantea que la solución de la severa crisis estatal que tuvieron los países de la región, pasaba por una reforma estatal que implicaba, la reducción del aparato estatal (organización político-administrativa) y la retracción del Estado del sistema económico, a costa de las políticas sociales masivas y de las subvenciones al sector interno (Ramos, 1989; Calderón y dos Santos, 1991; Fleury, 2000). Es así que el efecto del PAE lograba que por un lado se asegure el pago de la deuda externa contraída (previamente y posteriormente al ajuste) por estos países en desarrollo; y por otro se aseguraba que se reconfigure la estructura económica y política bajo la liberalización de toda traba económica. La reconfiguración económica, que básicamente era la medida central (Ramos, 1989), estaba orientada hacia la exportación, contando con la capacidad de diversificación e inserción eficaz del sistema económico local,

⁸ Sanahuja explica los orígenes de los PAEs que se contaba ya en la década de los 50s y en posteriores años, explica también la reconfiguración rígida de los requisitos de elegibilidad para acceder a estos programas de estabilización económica, post crisis de 1982, en www.ucm.es.com.

medida que estaba complementada por otras medidas políticas. Éstas últimas son relevantes para el posterior desarrollo institucional del Estado y por ende del poder ejecutivo y sus organizaciones.

Esta reconfiguración estatal planteada en el PAE respondía más a una reducción del Estado en actividades políticas y socio-económicas. Pasados años ya del ajuste y su implementación se observa que cada reducción de la actividad estatal, en los sectores socio-económico y político ha producido un efecto determinante para la función, rol y posterior desarrollo del Estado mismo en áreas estratégicas para el desarrollo social (Calderón y dos Santos, 1991; Fleury, 2000), fin último del Estado y de sus organizaciones entre estas la administración pública. Algunos efectos generales resultado del PAE que estos autores indican son:

- a) En lo económico se tiene una cesión de la iniciativa y capacidad de gestión al sector privado, lo que implica una apertura de lo económico al libre mercado y competencia, y por lo tanto se deja de lado la subvención estatal, políticas públicas sociales y políticas de desarrollo intervencionistas.
- b) En lo político se tiene también un efecto de cesión de la capacidad decisional, que Calderón y dos Santos lo conceptualizan en su tercera tesis como “desplazamiento del núcleo de decisiones hacia el conjunto del sistema político” (1991, pp. 18). Entendiendo que el gobierno como representante del Estado en el modelo desarrollista concentraba las decisiones socioeconómicas.
- c) En lo social se da una desorganización respecto a lo estatal y/o una reorganización social entorno al libre mercado y por lo tanto se produce una reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad, reconfiguración que influye en los puntos anteriores, como en los

mecanismos de mediación y representación política, y en las bases de organización socio-económica en el marco neoliberal.

Entonces reiteramos que los requisitos o mecanismos de solución que establece el PAE pasan por el ajuste fiscal del Estado. Este hecho, como se dijo líneas arriba tiene otros impactos, entre los que destacan que este ajuste es de carácter fiscal, destinado a equilibrar la balanza de pagos y las variables macroeconómicas "a costa de la desorganización de la matriz productiva interna" (Calderón y dos Santos, 1991, p. 16)⁹; este ajuste (fiscal) está dirigido al ámbito y aparato estatal, por un lado cerrando un periodo de intervención estatal y reduciendo su estructura y actividad a funciones político-normativas en áreas estratégicas y por otro reformando la organización político-administrativa para las prestaciones de servicio social. Sobre las funciones estatales post reforma se planteó un debate con la posición neoliberal que demanda "la reducción estatal al mínimo, si es posible a costa de derechos sociales" y la posición social-liberal que defiende un "Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones competitivas no-estatales" (Fleury, 2000).

Los efectos en el sistema económico están ligados a los efectos logrados particularmente en el sistema político, ya que esta retracción estatal en principio cede la iniciativa de la actividad económica al sector privado, sector que puede ser interno si está bien desarrollado o externo en el caso contrario; esta retracción también implica un desplazamiento de la capacidad de decisión política al sistema político, es decir deja de pertenecer exclusivamente a los miembros y decisiones de planificación económica y social del Estado y pasa al conjunto del sistema político, que compuesto por diversos miembros sociales organizados y formalmente reconocidos, éstos son ahora los que deciden a través de organizaciones y mecanismo políticos institucionales, como el voto y sus efectos

⁹ Una revisión del texto de Calderón, nos muestra el desarrollo del Estado en el paradigma del ajuste estructural en el que se sostiene. En cada una de las tesis aborda la reincursión económica y diferenciación de los países de América Latina. Entre las relevantes están, "reincursión económica diversificada", "democratización/modernización estatal", "innovación en las políticas públicas económicas y sociales", entre otras. Calderón, F., y Dos Santos, M., *Hacia un nuevo orden estatal en América latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, FCE, Clacso, Santiago, 1991.

de representación política de la sociedad, los consejos ciudadanos de vigilancia y control, así como los espacios de negociación con organizaciones sociales influyentes.

En este sentido nos detenemos en los efectos económicos y políticos del ajuste que son los factores que influirán en las funciones y relacionamientos del Estado con la sociedad. De esta manera en lo económico, al desarticular el rol y las relaciones socio-políticas del Estado en ese entonces, como principal agente económico conformado en base a redes y fuerzas político-sociales determinantes para establecer y encaminar acciones para el desarrollo económico, deja de tener capacidad de regulación societal y asimismo de orientación para el desarrollo económico (Calderón, 1991; Prats, 2002). En lo político se da un “desplazamiento de la capacidad de decisión política” que para su nuevo rol y funcionamiento tiene la necesidad de constituir otras redes de poder y formas de relacionamiento entre Estado y sociedad, demandando mecanismos ágiles de organización y representación política en la sociedad misma.

En este sentido el espacio cedido por el Estado al sector privado inicia una reforma estatal post ajuste emprendida por actores sociales diversos con diferente grado de organización y por lo tanto peso relativo de influencia y presión política, que tuvo que adaptarse a los principios neoliberales para su funcionamiento, olvidando o dejando obsoleta las relaciones previas y necesarias que determinen el sistema económico nacional para conseguir los objetivos del Estado desarrollista. Fleury plantea puntualmente las nuevas funciones generales que los Estados de la región tuvieron que adoptar para buscar la reinserción en el sistema global político y económico (2000, p. 4):

- La defensa del territorio y de la soberanía nacional
- La construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico
- La inserción ventajosa del país en el escenario internacional

- La reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos
- La implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico

Estas funciones han permitido establecer estructuras y mecanismos de gestión político-administrativa desde el Estado, a través de programas y reformas estatales, en base al desarrollo económico y ampliación democrática. Sin embargo existen críticas a las medidas implementadas y a los efectos producidos, por un lado los autores de tales medidas afirman el logro de las mismas, que podrían circunscribirse exclusiva y relativamente al sistema económico y variables macroeconómicas, por otro lado diversos autores provenientes de los países en desarrollo como Calderón y dos Santos, Prats, critican la diacrónica aplicación de las reformas en ciertos casos, así como la vigencia de intercambios desiguales que impiden el logro de objetivos sociales y generales.

De esta manera más allá de los efectos logrados con el PAE se ha establecido una reconfiguración estatal, dirigida al libre mercado con la iniciativa del sector privado, esto requiere medidas complementarias como la reducción de la acción estatal a sectores estratégicos y de servicios públicos y sociales, entre los que se encuentran la expansión democrática, prestación de servicios sociales, y principalmente la lucha contra la pobreza y la desigualdad en nuestros países. Entre las nuevas instituciones u organizaciones en el Estado está la creación de sistemas de regulación, pensión social. Para todas estas tareas se ha requerido la reforma administrativa del Estado, para contar con un manejo racional, eficiente (profesional) de los recursos públicos del nuevo modelo.

1.3 *Desarrollo histórico institucional del Estado y descripción del nivel decisional del poder ejecutivo en el Estado boliviano.*

1.3.1 *Desarrollo histórico institucional del Estado.*

De manera breve sobre el desarrollo orgánico y funcional del Estado boliviano, debemos decir que el poder ejecutivo se ha regido a través de las sucesivas Constituciones Políticas de Estado, de leyes y reglamentos desde la constitución misma de la República. Esta normativa de alguna forma es insuficiente para ser la institución que reúne o sublima el sistema presidencial que a su vez concentra en mayor grado que otros poderes (legislativo y judicial), las facultades de gestión y dirección política y administrativa. Estas competencias están asignadas al poder ejecutivo y particularmente al nivel político-administrativo, nivel de decisión responsable y encargado de los negocios del Estado, estructuralmente este nivel está ubicado en el concejo de ministros, conformado por el presidente de la república y sus ministros, donde estos últimos cuentan con una estructura orgánica y funcional propia, que en conjunto desempeñan las acciones político-administrativas.

Históricamente el ejecutivo se ha regido desde la fundación de la república a través de la Constitución Política del Estado (CPE) de 1826, de corriente liberal, que declara la constitución y nacimiento a la vida republicana del país y en la cual se adopta un gobierno popular republicano representativo y unitario, territorialmente dividido en 6 departamentos, y basado en la división de poderes del Estado. A principios de la república fueron 4 poderes, Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Berthin, 1999; San Miguel, 2003), hasta 1831 en que se suprime el poder electoral. En esa CPE se le asigna la administración de los asuntos de Estado a un presidente vitalicio, y tres ministros, sin responsabilidad administrativa, figura que está vigente hasta la Asamblea General Constituyente de 1831 en que se responsabiliza administrativamente al presidente y a su gabinete (San Miguel, 2003; Urioste, 2003).

Al principio de la república el presidente era electo por única vez, por el Congreso General Constituyente de 1826. El Congreso Constituyente de 1839 introduce la elección directa del presidente y vicepresidente (Urioste, 2003). Post fundación de la república se dieron sucesivas reformas constitucionales, reformas que estaban relacionadas y ampliaban gradualmente las actividades y funciones del Estado republicano liberal y por lo tanto del sistema político-administrativo llevado adelante por el presidente y sus ministros¹⁰. De esta manera surgen las bases de la organización político-administrativa en Bolivia. Ya desde 1826, ésta estaba conformada por el “presidente y tres ministros, encargados de Hacienda, Guerra, y Relaciones Exteriores” (San Miguel, 2003, p 20). Las tareas al principio de la república eran pocas y estaban centralizadas en el occidente del país, específicamente en las zonas urbanas de los departamentos de Potosí, Chuquisaca, Oruro, Cochabamba y La Paz, dejando de lado al resto del país (Berthin, 1999).

Durante el transcurso de este periodo las actividades estatales estaban enmarcadas en un espacio político, económico y social colonial, excluyente, centralista y patrimonial. Estado denominado por Berthin “Estado aparente”¹¹, ya que las actividades político-administrativas estaban destinadas “a producir decisiones vinculantes” en favor de un solo grupo social, constituido por las oligarquías terratenientes y mineras de la plata y del estaño de ese entonces. Estas tareas administradas por los ministerios indicados anteriormente, se reducían básicamente a la defensa del territorio nacional y su seguridad interna, encargarse de las relaciones internacionales y prestar servicios de administración de justicia, así como inicialmente encargarse de la administración de servicios públicos altamente centralizadas y urbanas en algunas ciudades capitales de

¹⁰ El trabajo de Urioste hace una exposición clara de los procesos de reforma de la Constitución, concluyendo que si bien existieron muchos cuerpos colegiados constituyentes (Congreso, asamblea, etc), las modificaciones realizadas por éstos produjeron nuevas leyes fundamentales en base a los principios liberales de la CPE de 1826. Urioste J.C., *Constitución Política del Estado. Historia y Reformas*, F. Milenio, Serie: Instituciones de la democracia, Bolivia, 2003.

¹¹ La referencia que hace el autor se circunscribe temporalmente desde 1900 a 1930. Sin embargo a partir de las funciones estatales desempeñadas previamente, podemos también ampliar este concepto para periodos anteriores. Berthin S. G., *Evolución de las instituciones Estatales*, (pp. 362), en F. Campero, *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. HCB, Bolivia, 1999.

departamento y la construcción de vías internas y externas para la explotación minera, que poco se referían o estaban dirigidas a la vinculación territorial del país.

Las tareas sobre atención, soporte financiero y técnico a temas de educación, salud, extensión de servicios públicos quedaban simplemente fuera de contexto, por las características patrimoniales, excluyentes del Estado y su administración. Algunos autores incluso indican que no existían mecanismos, organismos y sistemas de normas básicas que regulen y controlen la administración estatal de los recursos públicos y su gestión, es mas, indican que los sistemas administrativos básicos llegaron junto a misiones diplomáticas de cooperación técnica y financiera como la Kemmerer, entre otras (San Miguel, 2003; Berthin, 1999).

De esta manera las bases para el desarrollo de las actividades político-administrativas del Estado se originan en la CPE 1826 y sus modificaciones parciales posteriores, que si bien sufre cambios la CPE no llega a modificar la naturaleza de estas actividades en el poder ejecutivo (Urioste, 2003). Por el contrario sus modificaciones cooperan al fortalecimiento y ampliación de las instituciones de mayor nivel de decisión político-administrativa, ampliando así la estructura interna del gabinete ministerial. La estructura y características de los orígenes de la república se mantienen en el poder ejecutivo durante el resto del siglo XIX, creando en ese periodo 3 ministerios más, del Interior, de Instrucción Pública y de Industria (Costa A., 2003). Sin embargo las reformas incrementales no lograron completar un marco jurídico de la organización y función del poder ejecutivo y del sistema político-administrativo hasta un serio intento instituido en la "ley de organización política" de 1888, que tiene vigencia hasta la aprobación de la "constitución social" de 1938 que le confiere mayor organización a este poder y con las cuales se inician las reformas administrativas de mediados del siglo XX (Berthin, 1999; San Miguel, 2003).

A partir de las posteriores modificaciones incrementales en la estructura del poder ejecutivo de 1945, 1961 y 1967, 1973, 1990, 1993 y 1997, son las que han desarrollado y establecido el marco jurídico orgánico y funcional en el que se desarrolló el ejecutivo y sus instituciones. Pero, particularmente la "Constitución Social" mantiene la vigencia de la ley de organización política de 1888, hasta la promulgación de la "ley general de bases del poder ejecutivo" de 1970, que tuvo poco tiempo de vigencia, hasta la "ley de organización administrativa del poder ejecutivo" de 1972, sustituida por la "ley de ministerios" de 1993 y posteriormente la promulgación de la "ley de organización del poder ejecutivo" de 1997 (San Miguel, 2003, pp. 22-23), y sus reconfiguraciones (en forma legal) de 2002 y 2003, que son las que establecen un marco jurídico de posibilidades regulares de reconfiguración de las instancias político-administrativas, sin embargo las modificaciones son frecuentes y tiene gran impacto político.

Las tareas político-administrativas que corresponden al nivel decisional del poder ejecutivo, están estrechamente ligadas al desarrollo político-económico del Estado. En los inicios de la República, las tareas del poder ejecutivo se caracterizaron más que por un trabajo administrativo, por el de obtener reconocimiento internacional de la independencia del Estado boliviano, labor importante sin lugar a dudas, pero se descuidó la implantación de los sistemas administrativos impartidos en el régimen democrático liberal-republicano, y con origen en la estructura administrativa napoleónica, con funciones diferenciadas que Mayntz establece, sistemas que para su existencia implica relativa autonomía e interacción mutua ¹².

Durante los inicios de la república no se tuvo mayores esfuerzos político-administrativos, la vigencia de estos sistemas de administración no estaban en la agenda de gobierno, por el contrario en un primer momento se tuvo una organización político-administrativa mínimamente necesaria con acciones de

¹² Los 5 subsistemas citados por Mayntz. "Subsistemas institucionales consolidados y funcionalmente específicos, y más o menos claramente definidos, subsistema económico, subsistema educativo, subsistema científico, subsistema político y subsistema administrativo". op. cit.

defensa nacional, hacienda y relaciones exteriores, sin incorporar otras demandas que estructuren acciones estatales o bien amplíen los derechos, obligaciones y servicios al resto de la población, política y económicamente excluida y marginada. Razón que pudo incidir en la obstaculización o viabilización de la construcción nacional en el país.

A partir del gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz es que se llega a desarrollar algunas actividades administrativas importantes, como definición de fronteras (Montenegro, 1998). Esta etapa puede ser la primera inflexión del desarrollo estatal y político-administrativo del Estado. Sin embargo el insuficientemente desarrollado sistema social no presenta nuevas demandas y establece su relacionamiento y transcurso estatal bajo una concepción colonial y patrimonial del Estado, lo que impacta de la misma manera en los otros sistemas vigentes en Bolivia, político-administrativo y en especial en el sistema económico que no tiene mayor requerimiento de actividad que la extractiva, posible causa del congelamiento del desarrollo político-administrativo, para poder así acomodarse a la situación política, económica y social que presenta altos beneficios para las élites económicas mineras y terratenientes.

Este cuadro se extiende hasta fines del siglo XIX. El cual es modificado con la Guerra Federal (1898-1899), emprendida por los "liberales", bloque político conformado por los emergentes y poderosos mineros del estaño asentados en La Paz y Oruro, quienes estaban apoyados por el sector campesino occidental, cooptados con el discurso federalista, ya que los campesinos demandaban un histórico reconocimiento de autonomía política del Estado central, éstos en contra de los "conservadores", bloque político que agrupaba a las élites terratenientes y mineras de la plata, asentadas en Chuquisaca y Potosí, apoyadas en el ejercicio del poder en el Estado central, defendían la conservación de ese estado y la hegemonía del poder. Esta guerra ganada por los primeros, no solamente es un traslado del gobierno, sino un cambio importante del eje político-económico del país, que además de ampliar la explotación primaria de la minería, incorpora las

primeras medidas de modernización estatal (Campero, 1999), pero curiosamente no incorpora la federalización político-administrativa del país. Este cambio puede ser considerado como la segunda inflexión en el desarrollo del Estado y sus organizaciones.

Esta segunda inflexión de inicios del siglo XX, da la apertura al periodo denominado por muchos autores "liberal" (San Miguel, 2003), en este sentido, según Berthin este periodo trae consigo la creación de instituciones que permiten el establecimiento de instancias o mecanismo de la administración moderna y algunos de sus elementos (indicados líneas arriba), entre las nuevas instituciones creadas están, el Banco de la Nación Boliviana en 1911 como único banco emisor; en 1920 se crea el sistema de educación primaria pública urbana. Como se observa este periodo establece regulaciones para el sistema económico con la creación de un banco estatal como banco emisor. También da inicio por primera vez al sistema educativo y se fortalece el sistema político al darse gobiernos constitucionales sin interrupción, el sistema administrativo incorpora mecanismos financieros para su desarrollo y acción.

Se debe indicar que para ese entonces el desarrollo del Estado se ve afectado por la gran depresión de 1929, momento que develó nuevamente las débiles relaciones socioeconómicas de una economía primaria y reducida, base fundamental y cuasi exclusiva de la atención del Estado, del cual se beneficiaban una minoría minera y terrateniente itinerante políticamente. Develada esta necesidad de cambio del Estado y del sistema económico fundamentalmente se propuso una modificación del Estado con el golpe de Blanco Galindo. Instaurando mecanismos administrativos, jurídicos y económicos con el primer referéndum de 1931, como medida de legitimación. Se creó la Contraloría General de la República, se planteó la independencia del poder judicial y el habeas corpus, en este mismo periodo se aprobó el código de petróleo, un nuevo código minero y se creó el Banco Central de Bolivia en reemplazo del Banco de la Nación Boliviana (Berthin, 1999, pp. 360-361), también por este mecanismo se consideró la

descentralización administrativa a favor de los departamentos (San Miguel, 2003). Todo este proceso de desarrollo institucional en torno a los principios políticos y económicos liberales.

Posteriormente el Estado boliviano inició la Guerra del Chaco (1932-1935) cuyos efectos posteriores devinieron en un proceso por el cual se construyeron las bases del Estado nacional y la "formación de la conciencia nacional" (Zavaleta, 1990), que gradualmente se manifestaría en el golpe de David Toro y Germán Busch inaugurando con el "militarismo socialista (1936-1946)" una era de transición hacia el Estado moderno, hacia el Estado de derecho, y luego hacia el Estado de bienestar, proceso que influiría en el desarrollo del Estado y sus organizaciones. Con la promulgación de una nueva CPE en 1938, de carácter liberal-social, se desarrolló el sistema político-administrativo con la creación del "ministerio de trabajo" y la primera experiencia de nacionalización del país en el sector petrolero a la Standard Oil. Se creó YPFB para la administración de este sector, se abrió paso a nuevas instituciones como la Corporación Boliviana de Fomento que impulsó la incorporación territorial oriente-occidente del Estado, entre otras acciones. Observamos entonces que el Estado boliviano ha ido asumiendo gradualmente roles y funciones determinantes y complementarias para sus subsistemas político-administrativo, económico, educativo, creando y desarrollando nuevas entidades e instituciones.

En este momento, paralelamente el marco político por el que transcurría este desarrollo estaba altamente influenciado por factores externos. A nivel global la ola de expansión democrática surgida post 2ª guerra mundial. La influencia regional, altamente político-económica, fue considerada un factor válido para emprender el proceso o transición hacia el ideal del "Estado de bienestar", que adoptó diversas formas políticas entre nacionalistas y populistas, dirigidas a conseguir la modernización del Estado, de manera cultural, socio-económica y político-administrativa. Tanto las medidas democráticas globales como las asumidas regionalmente y de manera particular por Bolivia para llegar a crear el "Estado de

bienestar”, involucraban un sistema político y socio-económico en que el Estado mismo asumía un papel preponderante en la dirección del desarrollo intervencionista. Es en este momento, caracterizado por la revolución nacional que el Estado boliviano cambia hacia un modelo económico desarrollista (Ramos, 1989).

Este periodo, puede ser la tercera inflexión del desarrollo político-administrativo del Estado boliviano, ya que la reforma del mismo estaba dirigida a afectar estructuras básicas del Estado hasta ese entonces. El Estado Nacionalista Revolucionario emprendió reformas en el sistema educativo y en el sistema socioeconómico, con la nacionalización de las minas y la reforma agraria, en el sistema político, con el reconocimiento de derechos políticos y el voto universal, toda esta reorientación para dirigir al Estado a la modernidad a través del “capitalismo de Estado” (Zavaleta, 1990). En este periodo el poder ejecutivo entre sus “fases democráticas y autoritarias”, fue creciendo y adoptando formas burocráticas modernas, se mejoraron gradualmente sistemas de administración monetaria, bancaria y pública (con tareas iniciales y básicas)¹³, creó empresas estatales y fortaleció las existentes, como COMIBOL y YPFB, respectivamente.

El Estado Nacionalista fortaleció la integración nacional, con el destino de los excedentes provenientes de la minería e hidrocarburos, para la construcción de infraestructura física como carreteras interdepartamentales que unieron el oriente al occidente del país, proyectos planteados ya en el “plan Boham” (Arze, 1999). Si bien para algunos autores el Estado nacionalista tuvo poca duración¹⁴, éste estableció nuevos ámbitos de acción pública en los sistemas estatales. Posteriormente con el modelo desarrollista, vinieron complementadas las misiones

¹³ Pablo Ramos realiza una descripción y análisis sobre las políticas económicas implementadas en Bolivia desde 1952 a 1987, en este periodo las políticas siguen un modelo “desarrollista”, en “fases” (gobiernos constitucionales y gobiernos de facto). Ramos P., *Las políticas económicas aplicadas en Bolivia: 1952 - 1987*, en Toranzo C., *Bolivia hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1989.

¹⁴ Existe debate sobre la temporalidad y alcances del Estado nacionalista, una corriente económica afirma que este Estado no tuvo mayor trascendencia que desde 1952 a 1956. P. Ramos se encuentra en esta corriente; pero a esto se opone la corriente política que afirma que las connotaciones políticas del Estado Nacionalista han permanecido por más tiempo y han afectado al desarrollo del mismo, incluso a llegado a ser el mecanismo político ideológico para la toma del poder en Bolivia, durante el transcurso de 1952 a 1985. L. Antezana, J. Lazarte, R. Zavaleta, F. Campero entre otros autores se encuentran en esta línea.

Eder, "alianza para el progreso", entre otras más, que trajeron los mecanismos científicos de ese entonces que permitirían una "mejor" modernización, toda esta ola científica y sus productos giraban alrededor de la organización burocrática y su eficiencia técnica para el Estado (March y Olsen, 1997). Estos mecanismos implementados en el Estado boliviano lograron fortalecer los existentes y también hubo un crecimiento cualitativo y cuantitativo de las actividades del Estado, del poder ejecutivo y particularmente del sistema político-administrativo, al establecer un régimen agrario, un nuevo régimen político-electoral, al contar con empresas públicas e incremento de la burocracia estatal a nivel central, departamental y municipal (Berthin, 1999, p. 367).

También durante este periodo se dio atención a las necesidades y procesos de centralización-descentralización. En este periodo el Estado establece nuevas y necesarias relaciones de poder que dan nacimiento al poder político regional, representado por los comités cívicos. Pese a este inicial avance sobre temas de descentralización y profesionalización del Estado, este desarrollo estuvo manejado y dirigido por un presidencialismo, centralizador y rígido, caracterizado tal vez más por los periodos militares, pero los gobiernos civiles tampoco fueron la diferencia. Más allá de los debates sobre consolidación y logros de la revolución nacional, este cambio o inflexión reorientó el desarrollo y conducción del Estado. Esta tercera inflexión incorporó en el desarrollo del Estado y del poder ejecutivo y sus sistemas político-administrativo, educativo, económico (a partir de las reformas indicadas líneas arriba), un nuevo Estado creando nuevas relaciones de poder y relacionamiento social.

Este modelo nacionalista y particularmente el de "desarrollo" estuvo vigente hasta 1985, año en que el gobierno de Víctor Paz E., manifestó la urgente necesidad de cambiar el modelo. Sin embargo este proceso previo establece ya elementos de modernización estatal y administración como se indicó líneas arriba, este periodo también instaure nuevos regímenes sectoriales que fueron atendidos estratégicamente por el Estado como los sistemas de regulación. Los siguientes

gobiernos incorporaron en las reformas la independencia y modernización del poder judicial, y por otra parte el establecimiento de sistemas de pensiones (bonosol, AFPs) y atención social (seguro social), así como los procesos de privatización y luego de capitalización que fueron modificando el sistema político-administrativo y económico, también se da el avance y posterior establecimiento de la descentralización política municipal; aclarando que si bien el régimen municipal existe desde 1831 este no cuenta con autonomía plena (elección y decisión autónoma) sino hasta 1945, en que se inaugura la plena autonomía local por medio de la elección directa del consejo y del alcalde en los municipios (Urioste, 2003; San Miguel, 2003).

Posteriormente el sistema político-administrativo se va desarrollando y especializando con la ampliación de la descentralización administrativa (departamental), perfeccionamiento del sistema electoral (circunscripción uninominal-plurinominal), como incorporación de reformas estructurales destinadas a la modernización y profesionalización de la administración pública, que establecen mecanismos de administración y control de los recursos públicos, como también adopta procesos semigerenciales de gestión pública, entre otros ámbitos. Como se observa, estos cambios estructurales graduales y progresivos (entendidos como los programas de ajuste estructural-PAE) introducidos en 1985, determinan la cuarta inflexión del desarrollo del Estado, del poder ejecutivo y sus instituciones político-administrativas. En este sentido bajo este nuevo marco político-económico que establece el PAE, se describirá el contexto actual correspondiente al poder ejecutivo.

Para dejar una clasificación a priori de este desarrollo podemos establecer cuatro puntos de inflexión, indicados en el desarrollo del tema, el primero, que se lo puede denominar *periodo de constitución liberal* de este desarrollo que va desde 1829 hasta 1899; segundo periodo de *irrupción estatal liberal* de 1900 a 1936; tercer periodo de *construcción del capitalismo estatal* que va desde 1952 hasta

1985, y por último el periodo de *retracción estatal* que se encuentra entre 1985 hasta la fecha¹⁵.

1.3.2 Contexto actual de las funciones político-administrativas del Estado boliviano.

Para ingresar en la temática de la investigación. Este periodo de retracción estatal se caracteriza por un cambio radical en el curso del desarrollo estatal y sus organizaciones. Este cambio ha dejado paradigmas socioeconómicos y políticos, para adoptar nuevos roles, funciones e instrumentos que retrotraen al Estado de las actividades productivas económicas para atender las áreas macro de políticas públicas sociales y económicas. Este cambio propiciado por los países centrales, léase Estados Unidos, Europa y el Japón, y establecido en el Consenso de Washington se operativiza en el "programa de ajuste estructural".

Este nuevo paradigma del Estado comienza en 1985, punto que inicia la retracción estatal en Bolivia y que continúa en la última década del siglo pasado, especialmente en las gestiones de gobierno de Jaime Paz (1989 – 1993), y principalmente en la de Gonzalo Sánchez (1993 – 1997), en las que se promulgaron leyes que modifican y norman la organización, desarrollo y acción del Estado, de la organización político-administrativa del ejecutivo, del manejo de recursos públicos, entre estas normas se encuentran la ley SAFCO; actualmente se cuenta con una ley que rige la estructuración orgánica y funcional de gobierno a nivel nacional, se cuenta también con una ley relativa a la organización y función de la administración departamental, (respectivamente LOPE y LDA); se ha dotado de una ley para la organización administrativa municipal, ley 1113 y ley 2028 (esta última reemplaza y moderniza la ley anterior).

¹⁵ Esta delimitación realizada se basa en las delimitaciones establecidas en los análisis de Fernando Campero P., (comp.), en "*Bolivia en el siglo XX.....*", op.cit. Este trabajo comparte de alguna forma las divisiones realizadas por Erick San Miguel, *Legislación Administrativa en Bolivia*, textos de docencia, UASB, La Paz, 2003.

La reorientación político-administrativa estuvo ligada a la crisis en Bolivia, para inicios de la década de los 80, el país atraviesa una situación complicada en varios sectores, heredada en gran medida por la administración del periodo dictatorial que antecede a este último, en lo económico el manejo discrecional y autoritario de los recursos y las políticas destinadas a este sector dejan un latente conflicto de grandes magnitudes para el gobierno entrante de la UDP, la crisis devino en una inestabilidad político-institucional y económica que se manifestó a principios y mediados de la década. En lo político, se encuentra en estado alarmante la desconfianza institucional y los bajos grados de autoridad gubernamental en el recién introducido sistema democrático, indicando además que juega un papel importante la reincorporación de partidos políticos ausentes durante el periodo dictatorial, en la acción política (Lozada y Saavedra, 1998); el ámbito social demuestra tener sólidas, demandantes y en cierto grado reaccionarias organizaciones sociales (sindicales, campesinas y cívicas).

Prácticamente todos los sectores se encontraban afectados en mayor o menor grado por la crisis, la gobernabilidad se veía seriamente afectada por la oposición política y social que debía enfrentar el gobierno, la institucionalidad también contaba con deficiencias, afectada tanto por el periodo dictatorial como por la falta de práctica de los partidos reinsertados en el centro del sistema político, además que en ese entonces los índices y prácticas de corrupción eran "moneda común" para todos los ciudadanos, claro ejemplo, la vinculación del gobierno del general García Meza con el narcotráfico, añadiendo también la deficiente prestación de servicios públicos, que incidía en la débil institucionalidad de la administración pública, no solo central, también local. Otro elemento que influía en la debilidad institucional, era el alto grado de pobreza existente en Bolivia.

Para contar estructuralmente con un aparato de gobierno efectivo y eficaz se reformó varias instancias e instituciones del gobierno central, prácticamente estas reformas se iniciaron con el decreto supremo 21060, sin embargo las reformas político-administrativas sustanciales fueron en gobiernos posteriores. Éstas se

realizaron a través del cambio, de la intervención estatal a la regulación estatal y adopción de un mercado de economía abierta, es decir reducir y profesionalizar el Estado adecuándolo a un marco normativo y regulador, y dejar en manos de la oferta y demanda del libre mercado la asignación de los diferentes recursos sociales, para esto se realizó reformas estructurales en las que se crearon instancias reguladoras "superintendencias", que tenían como función velar por la calidad y buen servicio de las empresas reorganizadas, en las que participaba el sector privado, (Ramos, 1989).

Post 1985, después de una crisis de Estado bastante nociva para las bases de las instituciones político-administrativas, el nuevo gobierno construido sobre la lógica de coaliciones, restablece la estabilidad política y económica, a través de las reformas de ajuste estructural, principalmente actúa sobre variables macroeconómicas, afectando seriamente al sector económico-productivo nacional, e indirectamente a la sociedad, interpelando a la sociedad en otros espacios atendidos posteriormente de manera clientelar por los partidos políticos; se estabiliza el sistema político a partir del ajuste en el sistema económico-productivo; se restablece el principio de autoridad, se restituye derechos civiles y políticos y se establece el sistema de partidos como mecanismo democrático de participación política (Lozada y Saavedra, 1998).

Estas medidas estaban destinadas a enfrentar la crisis económica, de gobernabilidad, afectando a la institucionalidad, y la presión de los altos niveles de pobreza. Si bien se había logrado una relativa estabilidad en éstos ámbitos, aún existía problemas sobre el sistema político-administrativo como la debilidad institucionalidad del gobierno, ya que se continuaba desempeñando una administración patrimonialista y prebendal, haciendo mal uso del gasto público, administración de personal, afectando directamente la institucionalidad del poder ejecutivo a nivel central, así como la atención de los servicios públicos en lo departamental y local. Se tuvo entonces la necesidad de revertir esta situación y se decidió fortalecer la institucionalidad del nivel central a través de una serie de

reformas y políticas destinadas a modificar la administración pública para que sea más eficiente y eficaz, adoptando modelos de gestión semigerencial (Prats, 2000).

Para llevar adelante una administración eficaz, eficiente y coherente que coopere con la institucionalización, gobernabilidad, lucha contra la pobreza y desarrollo del sistema democrático y económico de manera sostenible del Estado, el gobierno del "acuerdo patriótico" en ese entonces dirigido por Paz Zamora (1989 – 1983) estaba conformado por la alianza ADN-MIR, (Lozada y Saavedra, 1998, pp. 51-59), este gobierno llevó adelante políticas destinadas a reformar la administración pública y mejorar la prestación de servicios públicos, a través de la promulgación de la "ley de administración y control gubernamental", que regula los sistemas de administración financiera y control gubernamental (SAFCO, ley N° 1178), que norma mediante 8 subsistemas la gestión pública semigerencial y por resultados, en base a cuatro tareas globales: Planificación, organización, ejecución y control, en los que intervienen otros sistemas complementarios como el SISPLAN y el SNIP.

La aplicación de esta ley aborda todo el aparato estatal en sus tres niveles de administración: Central, departamental y municipal, así como en toda institución pública; esta ley regula y norma la administración de los recursos públicos estableciendo la gestión pública semigerencial, por resultados, desempeño, evaluación y responsabilidad funcionaria, en las instituciones de la administración pública y sus tres niveles. La estructura normativa que regula la administración y gestión pública del Estado es básicamente la siguiente: El Sistema de planificación nacional – SISPLAN, el Sistema nacional de inversión pública – SNIP, y los sistemas de la ley SAFCO que son: Sistema de programación de operaciones – SPO, Sistema de organización administrativa – SOA, Sistema de presupuesto – SP, Sistema de administración de personal – SAP, Sistema de administración de bienes y servicios – SABS, Sistema de tesorería y crédito público – STyCP, Sistema de contabilidad integrada – SCI, Sistema de control gubernamental, integrado por el control interno y externo posterior.

Cada uno de los sistemas que comprende la ley SAFCO están destinados a regular las formas de administración de cada sector, así por ejemplo el sistema de administración de personal (SAP), establece la política de personal del Estado, delimitando y regulando las relaciones entre funcionarios públicos y el Estado, así como la modalidad de ingreso, remuneración, movilidad y carrera administrativa, donde el objetivo final es lograr crear un cuerpo burocrático profesional y especializado que optimice el uso de recursos públicos. El sistema de administración de bienes y servicios (SABS) es el sistema por el cual se desarrolla en el corto plazo las acciones que permitan alcanzar los objetivos de largo plazo, a través de la compra de bienes y servicios para la prestación eficiente y eficaz de servicios públicos. Es en estos niveles que se ha establecido la gerencia pública, que si bien incorporan gran parte de las acciones gubernamentales, no llegan a ser fundamentales (Prats, 2002).

El gobierno del "acuerdo patriótico", además de emprender estas reformas, a causa de la manera legal pero ilegítima en que el presidente fue electo, proceso que incidía negativamente en la gobernabilidad e institucionalidad, se emprendieron encuentros o "cumbres políticas-partidarias" referidas a la reforma del sistema político que se circunscribía a temas sobre la Constitución Política del Estado, el sistema electoral, la elección y diferenciación de diputados uninominales-plurinominales para una mayor representatividad, contar con Cortes Electorales transparentes e imparciales y abordar la modernización e independencia del poder judicial.

El gobierno siguiente, dando continuidad a la institución de la democracia pactada está conformado por la alianza MNR-MRTKL y posteriormente ingresan UCS y MBL. Este gobierno encabezado por Gonzalo Sánchez de L., (1993 – 1997) denominado "pacto por la gobernabilidad" en alianza con UCS, y "pacto por el cambio" en alianza con MBL (Lozada y Saavedra, 1998), fortalece medidas complementarias al PAE y las necesidades de normar la organización del poder ejecutivo y estructuración al interior de este, así como el uso de recursos públicos,

estableciendo competencias y regulando la organización y acciones de las instancias de este poder, promulga en su gestión la "ley de ministerios" de 1993 (ley N° 1493), para la compatibilización con leyes referidas a la modernización y racionalización administrativa del Estado y sus recursos, además de llevar adelante las reformas constitucionales determinadas en el gobierno anterior.

Posteriormente, se establecen políticas complementarias o reformas de segunda generación fundamentales en el desarrollo institucional, como la LPP (ley de participación popular) de 1994; LDA (ley de descentralización administrativa) de 1995, donde se desconcentra la prestación de servicios públicos y se avanza hacia el establecimiento de la plena autonomía municipal, y ésta como la base de la planificación nacional, de esta manera se abre espacios de participación de la sociedad civil para el control, fiscalización y responsabilización en la gestión pública local (LPP), departamental y nacional, y la desconcentración de tareas administrativas, es decir transferencia o delegación de recursos y responsabilidad operativa a las instancias meso de administración (LDA). Entre otras leyes importantes se encuentra la cuestionada "ley de capitalización" de 1994 (ley N° 1544), cuyo objeto es la privatización de las empresas públicas estratégicas. Con todas estas leyes se fueron creando nuevas instancias e instituciones públicas en el desarrollo institucional del Estado boliviano.

En la gestión de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga (1997 – 2002), gobierno conformado por la vieja alianza del "acuerdo patriótico" ADN-MIR, se amplía con dos alianzas más, una establecida entre estos dos partidos y UCS, NFR y PDC denominado "compromiso por Bolivia" y otra establecida entre ADN, NFR, PDC y CDP denominada "pacto por la democracia y el bienestar" (Lozada y Saavedra, 1998, p. 138). Este gobierno (Megacoalición) llega a complementar la política de modernización administrativa a través de la promulgación en 1997, de las normas básicas, estos son algunos de los mecanismos que introducen innovaciones en la gestión y gerencia pública, como establecer procesos de definición de prioridades sociales, organización de entidades públicas en base a su misión y competencias,

participación de los tres niveles de administración en la ejecución de políticas públicas, control y fiscalización de la ejecución presupuestaria, descentralización administrativa de la administración central a favor de la administración departamental y gestión pública basada en el desarrollo idóneo de funcionarios públicos.

De esta manera a partir de las reformas de 1990 y las posteriores se ha logrado configurar formalmente la estructura de la administración estatal y central (objeto de la presente investigación) en el marco de la planificación, gerencia pública, gestión por resultados, dentro de la descentralización operativa, que tiene como destinatario a los gobiernos locales y regionales, en la que el objetivo es la reducción de las competencias administrativo-operativas del nivel central; complementada por la centralización normativa, enmarcada en la administración central, es decir el poder ejecutivo y sus dependencias tienen las funciones de controlar y normar (a través de la formulación de políticas públicas) la administración regional y local.

De esta manera se ha buscado un desarrollo de las instituciones del Estado, el ejecutivo entre ellas, que esté orientado y pase por la modernización administrativa dirigida a una óptima prestación de servicios públicos y sociales por parte del Estado, con ciertas "funciones estratégicas" en lo económico. Esta orientación hacia la modernización – profesionalización del Estado se da a partir de 1990, si bien mencionamos anteriormente que en 1985 se cambia la orientación, es recién con la ley SAFCO que se implementan acciones, proyectos y programas destinados a la modernización y profesionalización de la administración pública, que bajo el principio de centralización normativa y descentralización operativa, la reforma adopta diferentes grados de aplicación. A continuación se presenta una tabla sobre las reformas del sector.

Tabla N° 1

| Año | Ley – norma | Función |
|------------|--|--|
| 1888 | Ley Organización Política | Regula la estructura orgánica y funcional del poder ejecutivo |
| 1970 | Decreto-Ley General de Bases del Poder Ejecutivo | Regula la estructura orgánica y funcional del poder ejecutivo |
| 1972 | Decreto-Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo | Norma la estructura orgánica y funcional de las tareas administrativas del poder ejecutivo |
| 1990 | Ley SAFCO – Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental | Establece el modelo de gestión administrativa por resultado y desempeño, así como la responsabilidad por la gestión pública |
| 1994 | Ley de Ministerios | Regula la estructura orgánica y funcional de los ministerios del poder ejecutivo |
| 1994 | Ley Participación Popular | Transforma las relaciones Estado – sociedad civil, descentraliza la administración de los servicios públicos a los gobiernos locales |
| 1996 | Ley de Descentralización Administrativa | Regula la organización y competencias de los niveles departamentales de administración |
| 1996 | Normas Básicas del Sistema de Planificación Nacional – SISPLAN | Establece y regula el proceso de asignación de recursos públicos y planes de desarrollo en los tres niveles de administración |
| 1996 | Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP | Norma el proceso de formulación y selección de proyectos nacionales de inversión |
| 1997 | Normas Básicas de los Sistemas SAFCO | Regula la operativización de los ocho sistemas que establece la ley SAFCO |
| 1997 | Ley LOPE – Ley de Organización del Poder Ejecutivo | Regula y establece una mejor estructura orgánica y funcional del poder ejecutivo |
| 1999 | Ley del Estatuto del Funcionario Público | Regula la relación del Estado con el funcionario y establece su responsabilidad |

Fuente: Elaboración propia

Es así que si bien el PAE y particularmente la reforma administrativa están concebidas bajo principios neo-liberales, los niveles de aplicación de la reforma administrativa tienen resultados diferenciados, tanto en la centralización normativa, que ha logrado incorporar instrumentos y procesos en los sistemas

político-administrativos, como bases presupuestarias, también la adopción de "planes de desarrollo" nacional, departamental y local de mediano y largo plazo; por otro lado la descentralización operativa ha tenido un mayor grado de aplicación gerencial especialmente en la prestación de servicios y por esto el énfasis en los procesos de selección, capacitación y especialización burocrática. Prats entiende como importante este nivel administrativo operativo dentro del proceso político y especialmente administrativo, pero no siempre fundamental en la tareas estatales y político-administrativas (Prats, 2002).

Otra importante característica es la delegación de la planificación en los distintos niveles administrativos, capacidad que a medida de su desarrollo y efectividad va acompañada de efectos políticos importantes en favor de los niveles administrativos locales, departamentales y nacionales. Podemos concluir que ha existido un evidente desarrollo de las instituciones del poder ejecutivo, ampliando actividades estatales y fortaleciendo procesos, y como ejemplo positivo tenemos la reforma del sistema regulatorio (superintendencias), pero en lo negativo tenemos que lo normativo y operativo manifiestan un continuo manejo discrecional y partidario de los recursos públicos a pesar de la reforma, costosa no solo financieramente, sino como afirma Calderón también social, (Calderón y dos Santos, 1991). Estas son razones que llevan a indagar nuevamente el proceso de la administración pública en el Estado boliviano.

CAPÍTULO II

COMPARACIÓN DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL NIVEL DECISIONAL EN LOS GOBIERNOS DE JAIME PAZ Z., 1989-1993; DE GONZALO SÁNCHEZ DE L., 1993-1997; Y DE HUGO BÁNZER S. Y JORGE QUIROGA R., 1997-2002.

En este capítulo se exponen los hechos y datos recopilados en torno al nivel decisional, el sistema político-administrativo y sus reconfiguraciones gubernamentales de las tres unidades de análisis, gobierno de Jaime Paz Z., de 1989-1993; gobierno de Gonzalo Sánchez de L., de 1993-1997; gobierno de Hugo Bánzer S., y Jorge Quiroga R., de 1997-2002. En el que se detalla cada reconfiguración de gobierno, el sustento jurídico, la estructura orgánica y jerárquica de la administración central, así como el número de ministerios, secretarías nacionales/viceministerios, desarrollados en cada gestión de gobierno. De esta manera presento en este acápite los detalles de la recopilación empírica, en tres puntos sobre la estructura orgánica y funcional de cada gobierno.

2.1 Comparación de la estructura orgánica y funcional del nivel decisional de los tres gobiernos.

2.1.1 Características de la estructura orgánica y funcional del gobierno de Jaime Paz, 1989-1993.

Luego de la llegada al poder ejecutivo, en base a la alianza del "acuerdo patriótico", ADN-MIR, en 1989 el Presidente de la República, Jaime Paz, configuró su gobierno y primer gabinete ministerial, sustentado en el decreto presidencial (DP) N° 22293, designando 18 ministerios (ver cuadro N° 1, al final de este punto), este decreto establecía la cantidad de ministerios con los que contaría el poder ejecutivo para la administración pública central, particularmente un ministerios denotaba la política de gobierno, este era el Ministerio sin Cartera responsable de

la Modernización Administrativa, que comprendía tareas sobre "modernización de la estructura administrativa pública, así como la desburocratización y la descentralización administrativa" (constituido en el DP N° 22295 y decreto supremo (DS) N° 22407), otro era el nuevo Ministerio de la Presidencia que por modificación presidencial a la Secretaría de la Presidencia se le asigna una estructura ministerial para su funcionamiento, este ministerio sería la institución coordinadora y responsable, frente al Presidente, de la dirección del trabajo del gabinete ministerial, (Ministerio constituido en el decreto presidencial N° 22292).

Esta configuración de la estructura orgánica del poder ejecutivo de agosto de 1989 tiene como base legal el "decreto-ley (DL) de organización administrativa del poder ejecutivo, N° 10460, de 1972". Esta norma regula y establece la estructura del poder ejecutivo para la administración pública en 4 niveles: a) *Administración Central*, comprendida por el Presidente y Ministros de Estado; b) *Administración Descentralizada*, integrada por las CORDES, Instituciones Públicas, Empresas Públicas y Mixtas; c) *Administración Desconcentrada*, integrada por Unidades Regionales y Prefecturas departamentales; y d) *Administración Local*, comprendida por las Municipalidades. La Presidencia de la República tenía instancias operativas y de coordinación como la *Secretaría General*, *Secretaría del Consejo Nacional de Economía y Planificación*, *Junta Nacional de Desarrollo Social*, *Casa Militar* y el *Servicio de Inteligencia Nacional*. Estructura en la cual los dos primeros tenían jerarquía de ministros.

Establecida la nueva gestión político-administrativa de gobierno, éste inició su gestión reestructurando el nivel decisional del poder ejecutivo, estableciendo 18 ministerios que integraban las instancias políticas normativas de la estructura administrativa del poder ejecutivo, el DL de 1972 determinaba 2 instancias, que mantuvo y luego amplió el gobierno de Jaime Paz, el *Consejo de Ministros de Estado*, como instancia de formulación de políticas de gobierno y coordinación integral, entre política social y política económica y entre las actividades ministeriales frente al Presidente. Y la segunda instancia comprendida por los

siguientes concejos, *Concejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN)*, máxima instancia normativa y de decisión sobre la formulación de la política económica-financiera, planificación nacional, departamental y local, definición de criterios y asignación de recursos públicos, para el desarrollo económico del Estado.

Concejo Nacional Político y Social (CONAPSO), máxima instancia normativa y de decisión sobre formulación de políticas sociales, que establece las líneas de acción coordinadas entre el nivel nacional, departamental y local, así como la definición de programas sociales y recursos para esta acción, cuenta con 2 comisiones, una "política", que reúne las funciones normativas y la comisión "social" que reúne las capacidades de operar las políticas formuladas; *Concejo Nacional de Seguridad (CNS)*, máxima instancia de planificación de políticas públicas destinadas a la defensa nacional. Todas las instancias son presididas por el Presidente. Este gobierno crea una instancia más de coordinación gubernamental, en base a la ley 1008 a través del decreto supremo N° 22373 de 1989, para coordinar las políticas sobre tráfico y uso indebido de drogas *Concejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID)*.

El mismo DL en el cual se basa la estructura orgánica de la administración pública central del gobierno del "acuerdo patriótico", está determinada de la siguiente forma: *Presidente, Ministro de Estado, Subsecretario, Director, Jefe de Departamento, Jefe de División, Jefe de Sección*. Esta forma o "modelo" de estructuración orgánica y funcional ya estaba establecida en el "DL general de bases del poder ejecutivo N° 09195, de 1970". Si bien esta era la forma jerárquica establecida para la administración central pública en el gobierno de Jaime Paz, la responsabilidad administrativa se mantiene en el Presidente y sus Ministros, según la CPE y el DL de 1972.

Este DL modifica con su promulgación la estructura ministerial establecida en el anterior DL (general de bases), afirmando la necesidad de perfeccionar el mismo,

de esta manera establece la estructura ministerial orgánica administrativa y función política del nivel decisional, de la siguiente manera: *Ministro*, como máxima autoridad político-administrativa del sector; *Subsecretario*, que tiene la capacidad de emitir disposiciones ministeriales y funciones administrativas no privativas del Ministro; y tres *Unidades Administrativas*, que son: 1) *Unidades de asesoramiento*, de la que pueden depender otras instancias como Concejos, Comisiones y Comités (en función a la especificidad de la tarea); 2) *Unidades de apoyo administrativo*, que comprenden las Direcciones, Departamentos, Divisiones y Secciones; y 3) *Unidades operativas*, que comprenden las Direcciones, Departamentos, Divisiones y Secciones¹⁶.

La política de gobierno en la administración de Jaime Paz se determinó en el DS N° 22407 (Lozada y Saavedra, 1998), que seguía los principios neo-liberales de 1985 y en el cual se continuaba con el cambio y reorientación del Estado hacia la reforma política y económica. Así en la gestión de lo político-administrativo su desarrollo y fines/medios, éstos se ven restringidos o remitidos exclusivamente a sectores estratégicos y sociales, proceso que tendía a situar al Estado en un marco en que el gobierno de turno desarrolle funciones normativas, reguladoras y de supervisión, básicamente establecidas en los PAEs del tercer mundo (Sanahuja, 1994; Fleury, 2000). Por un lado para mejorar la capacidad y atención de la administración pública a sectores estratégicos, a servicios sociales, y eficiencia en el manejo de recursos públicos; por otro lado este nuevo marco estatal trata de evitar la distorsión inherente del libre mercado, asignando al Estado funciones de regulación y supervisión general de servicios económicos que se dan en el mercado (en el caso boliviano tenemos las superintendencias sectoriales).

¹⁶ El Decreto-ley General de Bases del Poder Ejecutivo, N° 09195, promulgado en 1970, por el Gral. Ovando, viene a ser la norma más clara sobre la regulación y asignación de funciones del poder ejecutivo y sus instancias hasta ese entonces. Las normas previas son la Ley de 1826 y la Ley de 1888. Este DL "General de Bases", es abrogado por el DL de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, N° 10460 de 1972, promulgado por el Cnl. Bánzer, que perfecciona las "bases" de la organización y función de este poder.

Este nuevo marco condiciona el desarrollo económico, político y social del Estado y en el que se cede la iniciativa económica a las fuerzas de la demanda y la oferta para la rearticulación del sistema económico, con presencia influyente de capital privado, externo e interno. Este modelo de "ajuste estructural" propone una apertura a la inversión privada y participación de ésta en empresas públicas. Para esta reorientación estatal hacia el Estado normador, regulador y de atención social, el gobierno planteó la modificación del sistema político-administrativo a través del proyecto de "administración y control gubernamental", tarea llevada por el Ministerio sin Cartera responsable de Modernización Administrativa, proyecto que posteriormente a su promulgación como ley, que norma y controla la captación y uso de los recursos públicos, conocida actualmente como la "ley SAFCO".

Ampliando la ley, ésta regula los sistemas de administración y control de los recursos estatales y su relación con los sistemas de planificación nacional (SISPLAN) y de inversión pública (SNIP), esta ley determina además el proceso de la administración pública en cuatro pasos: *Planificación, Organización, Ejecución y Control*, proceso que además busca la transparencia, utilidad de la información financiera para la toma de decisiones y ajuste de políticas públicas, la delimitación y asignación de responsabilidad a todo funcionario público, desarrollar capacidad administrativa para luchar contra la corrupción institucionalizada, no solo en el poder ejecutivo sino en otras instituciones del Estado. Estas reformas particulares del sistema político-administrativo son asumidas para luchar contra la pobreza, contra la corrupción y desarrollar capacidad político-administrativa en los funcionarios públicos ubicados en el eje político de este sistema, que permitan al Estado boliviano normar, regular y fiscalizar, es decir situarlo en el centralismo normador (Orozco, 2002).

Esta ley busca la reestructuración de la administración pública y el establecimiento de la gestión pública semigerencial y por resultados. Esta reorientación estatal asigna a la administración pública central funciones normativas, reguladoras,

dejando la supervisión a instancias autónomas pero bajo la administración central (superintendencias). Dentro de la nueva asignación de funciones estatales, particularmente al nivel decisonal, es decir el eje político del sistema (político-administrativo), las "funciones parciales" políticas (Mayntz, 1978) se circunscriben a la centralización normativa del gobierno, que se establece por medio de políticas públicas especialmente destinadas a la atención del sector socio-económico, como sistema de pensiones, educación y salud pública, servicios básicos, así como la extensión de derechos políticos, económicos y sociales a la población excluida de estos beneficios del Estado.

Dentro de este nuevo esquema de funciones estatales y bajo el principio de una reducción estratégica, el Estado boliviano en el gobierno de Jaime Paz, ha mantenido satisfactoriamente la estabilidad económica y política, recuperada años atrás, sin embargo el gobierno de Paz Z., no goza de regular estabilidad y legitimidad política, por lo que existe demandas sobre reformas constitucionales, particularmente reformas en el sistema electoral. Desde 1985 esta lógica política de pactos o coaliciones no coopera con la institucionalidad y credibilidad del sistema político y sus instituciones. Esta relativa estabilidad política y económica ha sido conseguida no solo por condiciones y procesos internos por los que ha atravesado el país mismo, sino también cuenta con condiciones y restricciones externas, como importante cooperación financiera y técnica de organismos multilaterales y Estados prestatarios que colaboran con el sostenimiento de la balanza fiscal, insostenible por el Estado autónomamente.

Esta cooperación es a cambio del desmantelamiento del Estado capitalista y del modelo desarrollista adoptado en 1952, esto implica no mantener subvenciones a sectores económicos, suspender la protección arancelaria nacional buscando reestructurar el sistema económico hacia el liberalismo una vez más. Estas medidas requieren la suspensión de políticas públicas sociales masivas, para poder reducir gastos y mantener la balanza fiscal del Estado en equilibrio o con bajos niveles deficitarios (Ramos, 1989; Prats, 2000). Este proceso deviene en

una gradual restricción financiera para la administración central para desarrollar y atender las nuevas tareas sociales asignadas a este poder. Este problema trata de ser resuelto por medio del financiamiento privado, interno y/o externo, proveniente de la reestructuración de las empresas públicas, es decir la incorporación de capital privado y apertura a capital externo en la participación de la gestión económica de estas empresas públicas (privatización).

Para este fin, la reestructuración del sistema económico es el mecanismo principal que permite al Estado contar con fuentes y recursos financieros para atender la lucha contra la pobreza y para desarrollar capital físico y social del Estado. En este sentido la política social establecida en los DS N° 22407, DS N° 22964, define que la atención estatal se debe concentrar en el desarrollo de infraestructura física y humana, dirigidas al desarrollo del capital humano. Como avance cualitativo se tiene que en esta última reglamentación se reconoce el derecho de los pueblos indígenas y se establece la diferenciación básica de los grados o niveles de pobreza existente en el país. De esta manera se establece como política pública social la "lucha contra la pobreza" que presta atención a tres grupos sociales, que son en orden de atención: 1) Población campesina rural agricultora con sistemas tradicionales, 2) Población urbana que realiza actividades económicas informales y/o microempresariales y 3) Población vulnerable como pueblos indígenas (DS N° 22964).¹⁷

La coordinación institucional de la política social de gobierno está a cargo del CONAPSO, instancia normativa para la lucha contra la pobreza, la que preside el Presidente de la República, y la integran el Ministro de Planeamiento y Coordinación, el Ministro De Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministro de Educación y Cultura, la presidenta de la Junta Nacional de Solidaridad y Desarrollo Social, y representantes del Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo Nacional de Desarrollo Rural, Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo y Fondo

¹⁷ El Decreto Supremo N° 22964, de 1991, establece los "Lineamientos básicos de lucha contra la pobreza", estableciendo además de la población beneficiaria de esta política social, los mecanismos y formas de captación y asignación de recursos financieros y técnicos, así como el marco político-institucional que administra este sector.

Nacional de Medio Ambiente. La Secretaría Técnica del *CONAPSO* es la Subsecretaría de Inversión Pública y Cooperación Internacional (SIPCI), cuya función es la asignación de recursos para la política social por medio de la estrategia de inversión pública nacional, en la que se integran las políticas económicas y sociales, esta estrategia se la compatibiliza con el *CONEPLAN*. De esta manera la política de gobierno establece por medio del *CONAPSO* en lo social, a los sectores de educación, salud, saneamiento básico y apoyo a la agricultura tradicional, para asignar recursos financieros e incrementar la infraestructura destinada al desarrollo social entre otros fines.

Sin embargo es interesante observar la función específica que desempeña la SIPCI como Secretaría Técnica del *CONAPSO* y la función inherente que desempeña SIPCI dentro de la Estructura ministerial a la que corresponde, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, entendiéndose que para el Concejo social es la institución encargada de negociar y conseguir los recursos financieros para la implementación de la política social de gobierno, y a la vez en el marco administrativo y orgánico ministerial es la institución política-técnica responsable de la inversión pública nacional y de la cooperación internacional dentro de sus funciones en el ministerio del ramo. Es decir que el desarrollo de acciones gubernamentales están bajo una estrategia y principios económicos para la posterior atención de todos los sectores además del económico.

Aparentemente existe una relación directa y condicional entre la inversión pública nacional y el financiamiento proveniente de otros Estados y organismos internacionales. Se debe indicar además que esta política define las fuentes financieras para poder implementar la atención social del Estado, entre estas fuentes se encuentran los recursos provenientes de la privatización de la empresas públicas bolivianas, recursos de alivio de la deuda externa, recursos provenientes de donaciones o cooperación técnica internacional. La política social también establece que el destino y uso de recursos es a programas de

“fortalecimiento institucional del sector social” y “preinversión e inversión de programas y proyectos sociales”.

Respecto a la política económica, ésta como se indicó en el capítulo anterior, sufre profunda transformación en lo que respecta a su dinámica y sectores de desarrollo. Como se dijo anteriormente el PAE establece que el Estado, en particular el poder ejecutivo, debe dejar de intervenir en el sistema económico y apoyar normativamente a la liberización del mismo, a partir de la mayor participación de capital privado en el sistema económico-productivo (Fleury, 2000; Ramos, 1989). En este sentido el gobierno del “acuerdo patriótico” plasmó la política económica en el DS N° 22407, que determina y adopta los principios por los que de ahora en adelante se debe regir el Estado, e introduce programas de “desestatización” de la economía boliviana. La política económica está a cargo del *CONEPLAN*, máxima instancia normativa del sector económico, e instancia que establece la planificación estratégica para el desarrollo del Estado boliviano.

Para realizar esta tarea de desestatización o privatización del sector económico nacional el gobierno de Jaime Paz impulsó una serie de proyectos legales sobre temas como inversión privada, privatización de empresas públicas no rentables, que luego fueron promulgados como la “ley de inversiones, N° 1182” y la “ley de privatización, N° 1330”, respectivamente, que norman y establecen los rubros en los que participa la inversión privada, así como los roles y destinos de los recursos financieros captados por este proceso de liberalización del sistema económico, que como se indicó líneas arriba, debe financiar las políticas sociales en el país, pero cuyo objetivo final es fortalecer el libre mercado con la participación del sector privado (capital privado) en el sistema productivo.

Cuadro N°1.

Gobierno del "Acuerdo Patriótico" (1989 – 1993).

| Subsistemas | Ministerios de Estado | | | |
|----------------|---|---|---|---|
| | Agosto 1989 | Agosto 1991 | Marzo 1992 | Noviembre 1992 |
| Político | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto |
| | Ministerio de Defensa Nacional |
| | Ministerio del Interior, Migración y Justicia |
| | Ministerio de Planeamiento y Coordinación |
| Administrativo | Ministerio de Finanzas | Ministerio de Finanzas | Ministerio de Finanzas | Ministerio de Finanzas |
| | Ministerio sin Cartera, responsable de Modernización Administrativa |
| | Ministerio de Informaciones | Suprimido | Ministerio de Informaciones | Ministerio de Informaciones |
| | Ministerio de la Presidencia |
| Económico | Ministerio de Planeamiento y Coordinación |
| | Ministerio de Transporte y Comunicaciones |
| | Ministerio de Industria y Comercio |
| | Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral |
| | Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios |
| | Ministerio de Energía e Hidrocarburos |
| | | | | |

| | | | | |
|-----------------|--|--|--|--|
| | Ministerio de Aeronáutica | Suprimido | Suprimido | Suprimido |
| | Ministerio de Minería y Metalurgia |
| (Social) | Ministerio de Educación y Cultura |
| | Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios |
| | Ministerio de Asuntos Urbanos |
| | Ministerio de Previsión Social y Salud Pública |
| | Ministerio de Planeamiento y Coordinación |
| | Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral |

Fuente: Elaboración propia

2.1.2 Características de la estructura orgánica y funcional del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, 1993-1997.

El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, denominado “pacto por la gobernabilidad” y “pacto por el cambio”, para el ejercicio de la gestión política administrativa de 1993 – 1997 que le correspondía, también realizó modificaciones importantes en la estructura del poder ejecutivo y por ende en la organización del sistema político-administrativo, la base legal de ésta reconfiguración, que abroga el DL de 1972, amplió y especificó la normativa jurídica y administrativa con la promulgación de la “ley de ministerios, N° 1493, de 1994” y su reglamento, que norma la organización y capacidades de estas organizaciones político-administrativas del poder ejecutivo, manteniendo la prerrogativa presidencial de designación y/o remoción de ministros, esta ley junto a la CPE asigna la responsabilidad administrativa al presidente y sus ministros.

Este gobierno seguía la línea planteada originalmente por el PAE en el cual correspondía el “ajuste fiscal y funcional del Estado”, pero ahora el sistema político-administrativo para la toma de decisiones debía incorporar en este proceso enfoques de “desarrollo humano”, “sostenible” y “medio ambiental”, requisito establecido relativamente de la misma manera en el sistema económico para la optimización de los mecanismos de asignación en el “libre mercado”.

De esta manera el inicio del gobierno de Sánchez de Lozada, reconfigura la estructura del nivel decisonal, con la promulgación de la ley de 1994 en la que se establece 10 ministerios, posteriormente en la gestión se incrementa gradualmente a 12 ministerios¹⁶, que son el Ministerio sin Cartera responsable de la Capitalización y el Ministerio sin Cartera responsable de Desarrollo Económico (ver cuadro N° 2, al final de este punto), esta nueva reconfiguración establece estructuras y funciones sectoriales novedosas en la creación de los “ministerios de desarrollo”, como es el Ministerio de Desarrollo Humano y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Este proceso de promoción y protección del medio ambiente, es iniciado en 1990 en la gestión anterior, con la “pausa ecológica” y luego con el “cambio de deuda” conseguido en la Cumbre de Río en 1992, en el que el Estado boliviano se compromete a conservar sistemas ecológicos importantes en el territorio nacional a cambio del alivio parcial de la deuda externa.

Esta ley afecta el orden de la administración pública central en: *Presidente, Ministro de Estado, Secretario Nacional y Subsecretario*. Esta modificación estructural afecta a la estructura de la administración central, incorporando en la estructura ministerial el nivel de *Secretario Nacional*, modificando la estructura ministerial en: *Ministro de Estado, Secretario Nacional, y Subsecretario*, este “nivel incorporado” en la ley de ministerios tiene la especificidad de dotar de funcionalidad técnica y decisonal a la estructura ministerial en lo referente a las

¹⁶ Los ministerios creados en base a las atribuciones presidenciales establecidas en la CPE y mantenidas en la nueva ley de ministerios, son de carácter temporal y tiene como límite dos ministerios, estos son denominados “Ministerios sin Cartera”, a los cuales se les asigna funciones específicas y temporales por Decreto Supremo.

áreas temáticas que abarcan los sectores o sistemas de los ministerios de Estado, organización y función ausente en las normas referidas a la estructura orgánica y funcional de los gobiernos anteriores. Jiménez indica que cada ministerio debe desarrollarse en base a las áreas sustantivas o funcionales (medios) que integren la unidad del ramo ministerial para lograr sus fines (1977, pp. 21-22).

Entendemos entonces que la estructura ministerial y las funciones del sistema político-administrativo se amplían operativamente, dando como resultado nuevos procesos administrativos en estas instituciones. El *Secretario Nacional* es responsable de la formulación de políticas para la administración del área temática o específica, además de operacionalizar las acciones ministeriales y mantener contacto con el sector privado, tiene la tuición de entidades, instituciones y empresas públicas que dependen del ministerio. El *Ministro*, se mantiene como la máxima autoridad política del sector. Las funciones de los *Subsecretarios* son de dirección y control de las actividades operativas y administrativas de su área. Esta reestructuración incorpora la *Unidad de Auditoría Interna*, siguiendo los principios de control de la ley SAFCO. Por otra parte en la estructura orgánica-funcional ministerial se establece una *Secretaría General* del Ministerio, nivel administrativo, de coordinación y de representación ministerial, con capacidades de desconcentración en "unidades administrativas" en las *Secretarías Nacionales* con las que cuenta cada ministerio.

Dicho lo anterior y en base a la reconfiguración de la ley de 1994, se observa que el poder ejecutivo y por lo tanto el eje político del sistema político-administrativo no establece instancias de coordinación sectorial, como los *Concejos Económicos y/o Sociales*, existentes en los gobiernos anteriores, la carencia de este nivel se observa en la misma ley que por el contrario mantiene y concentra las funciones políticas de la administración central en la instancia de coordinación, denominada a partir de la ley de ministerios, *Concejo de Gabinete*, máxima instancia de formulación de políticas de gobierno, respecto a lo económico y social, al cual asisten todos los ministros y es convocado y presidido por el Presidente de la

República. Esta ley mantiene la facultad ministerial de crear *Consejos Consultivos* y/o *Comisiones Sectorial*, para el desarrollo funcional de los ministerios (artículos 2º y 3º de la ley de ministerios de 1994).

Otra característica, particularmente administrativa en la temática de descentralización se observa en la modificación de la estructura ministerial de esta gestión, esta modificación está ligada a los cambios y desconcentración de instancias previamente dependientes de la Presidencia, claro caso de los "Fondos", los cuales ahora pasan a la estructura orgánica ministerial, y éstos últimos tienen la tuición correspondiente de los distintos "Fondos"¹⁹. Otras reformas esencialmente del sistema político son las profundas transformaciones llevadas a cabo por el Presidente y expuestas en el "plan de todos", programa de gobierno con el que Gonzalo Sánchez de Lozada realizó su campaña electoral, accedió a la presidencia y presentó como base programática para las alianzas político-partidarias posteriores, MBL y UCS, (Lozada y Saavedra, 1998).

Este plan comprendía reformas estructurales de segunda generación (Prats, 2002), reformas que afectaban a los sistemas (político-administrativo, económico, social, etc.) y servicios estatales de manera interrelacionada, como es el caso del perfeccionamiento de las superintendencias en su rol de supervisor de la dinámica liberal económica actual, dinámica surgida de la "capitalización" de las empresas públicas y mixtas, esto en el marco del sistema económico. La reforma educativa y la inclusión de la interculturalidad educativa, en el marco del sistema educativo, que también afecta al sistema social. La participación popular, que consolida la autonomía local en el sistema político y social. El perfeccionamiento del proceso de reforma agraria iniciado en 1952, con la promulgación de la ley INRA, que afecta al sistema socio-económico. La descentralización administrativa y el fortalecimiento de mecanismos de atención social, como la reestructuración de los "Fondos" y la "reforma del sistema de pensiones", reforma particular del sistema

¹⁹ El Decreto Supremo N° 23660 del 12 de octubre de 1993, es el que reglamente la tuición ministerial de los Fondos y de otras organizaciones ejecutivas, como los Servicios Nacionales, para el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada

administrativo, el cual estaba normado, regulado y determinaba los mecanismos administrativos a emplearse según la ley SAFCO.

De esta manera la política social y económica estaban determinadas en el "plan de todos". En el sector social, denotaba un proceso centrífugo del sistema político-social, que irradiaba a otros sistemas como el educativo y económico, acciones en torno al "desarrollo humano". Este proceso se aprecia en la LPP, que si bien es una medida que va claramente en la senda de la descentralización política de Estado, proceso emprendido en la gestión anterior, afecta en su implementación a los otros sistemas, que tienen en común mejorar la calidad de vida por medios políticos, económicos y espacios participativos de planificación estatal-local, en el que se exponga las necesidades de la población local.²⁰

Es así que la política social, a partir de la "capacidad autónoma política local" se promueve y fomenta, entre otros sectores como desarrollo económico local, el desarrollo humano que tiene como fin implícito la lucha contra la pobreza. Sin embargo esta medida además de lo previo, requiere "ajustes" en los mecanismos y procedimientos de control administrativo sobre los usos y destinos de los recursos públicos en el sector público, ya que la corrupción sigue siendo un obstáculo para este fin social. Es así que el proceso de ajuste y control administrativo, iniciado también en la gestión anterior, es continuado y mejorado por este gobierno.

La política económica también está guiada bajo los principios liberales planteados en el PAE, sin embargo este gobierno fue mucho más "efectivo" en el proceso de liberalización y "desestatización" de la economía nacional, implementando el proceso de la "capitalización" explicado sucintamente líneas abajo. Esta política económica emprendida se diferencia de la política económica del anterior gobierno, en que la aplicación de esta reforma (privatizar el sistema económico) se

²⁰ La "Norma de Planificación Participativa" se encuentran en este proceso de inclusión política de la sociedad civil a partir del proceso de definición de objetivos comunes al Estado, es decir concertación Gobiernos Municipales y sociedad civil. Resolución Suprema N° 21696, de 1997.

centró en las empresas estratégicas del Estado, como el LAB, YPFB, ENTEL, entre otras, que en la gestión de Paz Zamora, bajo la ley de privatización y de inversiones tenían un trato diferenciado como empresas no sujetas a libre competencia, estableciendo contratos de "responsabilidad compartida" o "joint venture". De esta manera el proceso fue aplicado con el fin de reducir la estructura administrativa estatal y como contraparte mejorar la prestación de servicios públicos sociales.

Indicado este punto es interesante observar que las medidas sociales, como es el caso del "bonosol", así como en gran medida la política social del gobierno, también cuenta con un proceso similar a la política social del gobierno anterior, es decir que para su ejecución están condicionalmente comprometidos recursos financieros provenientes de sectores privados, especialmente externos, por medio de la transferencia-venta de acciones por recursos que permitiría disponer al Estado de éstos para la implementación de las políticas públicas sociales.

A principios de la gestión de este gobierno, 1994, se llevó a cabo la reforma constitucional, iniciada en el periodo anterior, conforme al diseño político del proceso de reforma, que incorpora el reconocimiento de la diversidad social en la ley fundamental, también establecía reformas en el sistema electoral, respecto a la elección presidencial (artículo 90° de la CPE) y determinando diputaciones uninominales en la mitad de esta cámara. La reforma, que también se refiere al sistema social, llevada a cabo por un lado en el poder judicial, establece órganos de control constitucional y administración: "Tribunal Constitucional" y "Consejo de la Judicatura" respectivamente; por otro lado la creación del "Defensor del Pueblo", como institución que afecta directamente al sistema macrosocial.

Por otra parte la modificación estructural de la organización del nivel decisonal tiene características políticas que se encuentran en la estructura de este gobierno, que difería en gran medida del anterior, se presenta en la "centralización" de funciones políticas en el nivel ministerial, proceso entendido como la

concentración Presidente-Ministros de las capacidades de formulación de políticas públicas, este es el caso de la "concentración" del Ministerio sin Cartera responsable de Desarrollo Económico, institución que reúne y constituye en la estructura ministerial las *Secretarías Nacionales*, de funciones y servicios estatales que anteriormente fuesen o contasen con una organización y función autónoma. Caso análogo es el Ministerio de Desarrollo Humano que tiene la "concentración" de funciones y servicios sociales, por ejemplo "educación", que bajo esta estructura es una *Secretaría Nacional* de este Ministerio facultado, antes también un sector autónomo.

Otra característica inherente a las modificaciones orgánicas al sistema político, en el gobierno de Goni, es la separación de funciones que comprenden al previo Ministerio de Gobierno, Interior y Justicia, por los ahora Ministerios de Gobierno y Justicia. Se asigna al primero funciones de seguridad interna y coordinación departamental y al segundo ministerio (Justicia), le asigna responsabilidad y coordinación entre el poder ejecutivo y poder judicial, también se le asigna la protección y promoción de los "derechos humanos", así como la ampliación de servicios legales ("defensa pública") al segmento de la sociedad que carece de recursos para acceder a un servicio privado de defensa judicial. Otra modificación fundamentalmente económica, pero con serios impactos políticos, fue la creación del Ministerio sin Cartera responsable de la Capitalización y posteriormente el Ministerio sin Cartera responsable de Desarrollo Económico.

El primero de éstos, al ser un Ministerio sin Cartera tenía funciones específicas para realizar una evaluación económica-financiera de las empresas públicas para que éstas se atengan al proceso de "capitalización". El segundo ministerio, "Desarrollo Económico" en un primer momento estuvo orgánica y funcionalmente incorporando al Ministerio de Hacienda, ministerio que tiene funciones de prestación y control de los sistemas administrativos con los que cuenta el Estado (Jiménez, 1977), pero luego en la gestión se separaría la función económica del Ministerio de Hacienda y se crearía un Ministerio sin Cartera para los servicios del

sistema económico y su desarrollo. Este Ministerio sin Cartera responsable de Desarrollo Económico comprende en su estructura orgánica y funcional todos los servicios de esta naturaleza, así como en el sistema social también se aplica la misma estructura al Ministerio de Desarrollo Humano, de esta manera es que se ha llegado a denominar los "superministerios" vigentes en el gobierno de Gonzalo Sánchez de L.

Se entiende entonces, estas reformas estaban aun guiadas hacia la liberalización económica, teniendo como fin la reconfiguración económica, para lo cual el gobierno emprendió el proceso de capitalización de las empresas públicas, proceso diferenciado, reiteradamente por el gobierno, de la privatización realizada en otros países de la región. La diferenciación que se hacía por ese entonces se refiere a que la capitalización no era una privatización, por el contrario era un proceso por el que se daba la ampliación de capital de cada empresa pública, para mejorar su actividad y rentabilidad, el que se transfiere (50% de las acciones de las empresas públicas) a un proponente privado, que le permite a éste participar de la gestión económica de las empresas públicas estratégicas y no estratégicas. Sin embargo más allá del aspecto financiero de la política social, ésta y las políticas referidas al avance sobre la descentralización administrativa (LDA y LPP), el fortalecimiento de la autonomía local (LPP), la reestructuración y desconcentración administrativa de los sistemas de regulación y supervisión, han logrado avances en el desarrollo institucional del Estado y su normativa.

Este gobierno complementó la reglamentación del proceso administrativo del Estado iniciado con la ley SAFCO y finalizó la tarea de emitir normas básicas que regulan los mecanismos y procesos de la administración pública central, departamental y local, como el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Es interesante indicar que el gobierno no solo implementó otra normativa de organización de la administración pública, sino que también realizó modificaciones menores a algunos artículos de la ley SAFCO, en lo que se refiere a la reglamentación de algunos de los sistemas

de administración, como es el caso del establecimiento del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente como órgano rector del SISPLAN, y del Ministerio de Hacienda como órgano rector del SNIP, (artículo 26° de la ley de ministerios). Otra modificación de esta naturaleza es el establecimiento del Ministerio de Hacienda como órgano rector de 7 de los subsistemas de la ley SAFCO, (artículo 27° de la ley de ministerios).

Cuadro N° 2.

**Gobierno del "Pacto Por La Gobernabilidad"
y "Pacto Por El Cambio" (1993 – 1997).**

| Subsistemas | Ministerios de Estado | | | |
|-----------------------|--|--|--|--|
| | Marzo 1994 | Enero 1995 | Agosto 1995 | Diciembre 1996 |
| Político | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto |
| | Ministerio de Gobierno | Ministerio de Gobierno | Ministerio de Gobierno | Ministerio de Gobierno |
| | Ministerio de Defensa Nacional | Ministerio de Defensa Nacional | Ministerio de Defensa Nacional | Ministerio de Defensa Nacional |
| | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia |
| | Ministerio sin Cartera, responsable de la Capitalización | Ministerio sin Cartera, responsable de la Capitalización | Ministerio sin Cartera, responsable de la Capitalización | Ministerio sin Cartera, responsable de la Capitalización |
| Administrativo | Ministerio de la Presidencia | Ministerio de la Presidencia | Ministerio de la Presidencia | Ministerio de la Presidencia |
| | Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico | Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico | Ministerio de Hacienda | Ministerio de Hacienda |
| | Ministerio de Comunicación Social | Ministerio de Comunicación Social | Ministerio de Comunicación Social | Ministerio de Comunicación Social |
| Económico | Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico | Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico | Ministerio sin Cartera responsable de Desarrollo Económico | Ministerio sin Cartera responsable de Desarrollo Económico |
| | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente |

| | | | | |
|-------------------|--|--|--|--|
| | Ministerio sin Cartera, responsable de la Capitalización |
| | Ministerio de Trabajo | Ministerio de Trabajo | Ministerio de Trabajo | Ministerio de Trabajo |
| (Social) | Ministerio de Desarrollo Humano |
| Educación | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente |
| Salud | Ministerio de Trabajo | Ministerio de Trabajo | Ministerio de Trabajo | Ministerio de Trabajo |
| Vivienda | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia |
| Servicios básicos | | | | |

Fuente: Elaboración propia

2.1.3 Características de la estructura orgánica y funcional del gobierno de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga, 1997-2002.

La gestión político-administrativa iniciada por Hugo Bánzer, en su primer gobierno constitucional y dentro de las prerrogativas presidenciales, también aplicó otra reconfiguración del poder ejecutivo para el ejercicio de funciones de gobierno. Este gobierno accedió al poder, dentro de la reforma llevada a cabo en la gestión anterior sobre modificaciones al sistema electoral, particularmente sobre la forma de elección presidencial (artículo 90º de la CPE). El segundo partido con mayor votación, ADN, convoca en el parlamento a una amplia alianza, a la que se suman la mayoría de los partidos políticos con representación política en 34 dos pactos políticos, uno la alianza "compromiso por Bolivia" conformada por ADN, PDC, NFR, MIR y UCS; y dos la alianza "pacto por la democracia y el bienestar", conformada por ADN, PDC, NFR y CDP, estas alianzas prácticamente reúnen en un principio a todos los partidos políticos, exceptuando al partido ex oficialista²¹, que llevan por medio de la segunda vuelta congresal, a la Presidencia al Gral.

²¹ El documento presentado por Blithz Lozada y Marco A. Saavedra, establece un interesante modelo del sistema político-electoral boliviano, dentro del marco neoliberal, en el cual explican que la dinámica política se da en torno a un eje político, comprendido por AON y MNR, ambos partidos contrapuestos que cuentan con "partidos apendiculares" que les han permitido llegar al ejercicio del poder político legalmente constituido. B., Lozada y M. A., Saavedra, *Democracia, Pactos y Élite. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*, IINCIP, La Paz, 1998.

retirado Hugo Bánzer Suárez, esta alianza es popularmente denominada "la megacoalición".

Un dato relevante sobre este gobierno es la sucesión presidencial, establecida en la constitución, que aconteció el 6 de agosto del año 2001, tras la renuncia del Presidente Hugo Bánzer, accede a la Presidencia el ex Vicepresidente Jorge Quiroga. Este gobierno reconfigura el poder ejecutivo, en base a 12 ministerios inicialmente, luego incrementa tres más en la gestión (ver cuadro N° 3, al final de este punto), esta reconfiguración tuvo como base legal la "ley de organización del poder ejecutivo (LOPE), N° 1788, de 1997", que además de instaurar una institución, la reestructuración del poder ejecutivo y por lo tanto del sistema político-administrativo de cada gobierno, abroga la ley de ministerios y establece una nueva estructura administrativa del poder ejecutivo en dos niveles: a) la *Administración Nacional* y b) *Administración Departamental*, esto en el marco de la descentralización administrativa departamental (LDA).

Esta LOPE establece la división administrativa nacional/departamental del poder ejecutivo, en la cual remite a la administración nacional central a funciones normativas y de dirección del Estado para desarrollar los sistemas estatales, económico, político, administrativo, educativo, entre otros, que va adoptando el sistema social para su desarrollo, es decir que se pretende el perfeccionamiento y especialización del eje político del sistema político-administrativo. Desarrollando capacidades políticas, decisionales y administrativas para el mejor desempeño de las funciones estatales. Respecto a la autonomía administrativa municipal, ésta se asume implícitamente en esta ley, ya que no indica o menciona la existencia de la autonomía de la administración local, que hace la complementación de la administración pública, central/local para el caso boliviano.

La LOPE establece la estructura jerárquica de la *Administración Nacional* "central" bajo el principio iniciado con la ley SAFCO y complementado por la ley de ministerios, y su organización siguiente: *Presidente de la República, Ministros de*

Estado, Instituciones públicas nacionales, Empresas públicas y los Sistemas de regulación y supervisión. Estructura que bajo la CPE y esta nueva LOPE mantienen la responsabilidad administrativa establecida anteriormente en el Presidente y sus ministros, mantiene la capacidad presidencial de crear ministerios adicionales con funciones específicas y temporales, así como otras instancias de apoyo técnico, es el caso de los “*Delegados presidenciales*”²². Esta observación *a priori* permite apreciar en la Presidencia de la República una facultad de desconcentración.

Esta norma permite que la Presidencia de la República vuelva conformar una estructura amplia integrada por una *Secretaría General*, el *Portavoz de la Presidencia*, una *Asesoría General*, una *Unidad de Asuntos Estratégicos de la Presidencia (UNASEP)*, la *Casa Militar*, la *Casa Civil*, *Protocolo y Relaciones Públicas* y un *Secretario Privado*. Además de esta estructura se le asigna nuevamente la tuición de las siguientes instituciones autónomas (Fondos), Fondo de Inversión Social (FIS), Fondo Nacional del Medio Ambiente (FONAMA), Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR), Fondo Nacional de Vivienda Social (FONVIS). Retomando la idea de la facultad de desconcentración, se puede concluir que ésta se encuentra bajo un marco de reconcentración que tiene la Presidencia de la República y por ende de la administración pública central.

Por otro lado se modifica nominalmente algunas instancias de la organización jerárquica ministerial de la siguiente manera: *Ministro, Viceministro, Director General, Jefe de Unidad y Auditor Interno*, estructura que mantiene la organización y función de tareas político-administrativas establecidas en las normas anteriores para estos niveles. Se renomina la instancia de coordinación ministerial y se suprimen sus posibilidades de desconcentración de la *Secretaría General del Ministro*, estableciendo en su lugar la instancia de coordinación administrativa denominada *Jefe de Gabinete*. Esta estructura ratifica la función política normativa del *Ministro* del sector y concentra las facultades administrativas de la institución

²² La Ley de Organización del Poder Ejecutivo, N° 1788, de 1997, continúa con la prerrogativa presidencial de crear dos ministerios sin cartera y le añade la capacidad de crear instancias, sin estructura orgánica-jerárquica, artículo 5° de esta ley.

ministerial del sector. El *Viceministro* tiene funciones de “decisión ejecutiva” o político-técnicas en la administración del área sustantiva del Ministerio al que corresponda. El *Director General* tiene funciones de dirección, supervisión y coordinación de las actividades operativas y técnicas de su área específica, siendo el funcionario operativo de más alto nivel dentro de la estructura operativa.

Los funcionarios que siguen la línea jerárquica, *Jefe de Unidad* y *Auditor Interno*, tienen funciones técnico operativas y de control respectivamente, niveles y funciones de estos funcionarios establecidos bajo la ley SAFCO y en el “estatuto del funcionario público”. La estructuración orgánica del eje político ministerial, establecido en la LOPE, restituye o “desconcentra” funciones ministeriales, anteriormente agrupadas casi completamente bajo una estructura ministerial, de manera que el gobierno de Bánzer – Quiroga, amplían el número de instituciones ministeriales finalmente a 15, la composición ministerial, sectorial y de áreas sustantivas del sistema político presentan modificaciones importantes, como es el caso de la restitución de servicios/funciones sectoriales de “Educación, Cultura y Deportes” y “Salud Pública” agrupadas en el Ministerio de Desarrollo Humano, creando posteriormente los respectivos ministerios, modificaciones políticas que además influyen en el sistema social y educativo. Por otra parte se reordena internamente las funciones sectoriales medio ambientales en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación.

Otras funciones políticas restituidas en el nivel decisonal corresponden a la creación de los ministerios de “Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural” y de “Comercio Exterior e Inversión”, el primero anteriormente agrupado en el Ministerio sin Cartera responsable de Desarrollo Económico, el segundo creado a partir de la política de gobierno, que afectan el orden de los sistemas económico y social. A partir de esta política de gobierno y con características esencialmente socio-económicas se da la ampliación sectorial del Ministerio de Trabajo, creando el sector “microempresarial” para la atención estatal, Ministerio de Trabajo y Microempresa.

El sistema administrativo tiene modificaciones como es la incorporación en cada estructura ministerial de la *Dirección General Administrativa* y *Dirección General Jurídica*. Otra modificación de carácter administrativo se realiza en la estructura orgánica ministerial con la creación e incorporación de los *Servicios Nacionales* (12 establecidos en la LOPE), como instancias operativas desconcentradas de los ministerios, que ejercen tuición nacional sobre áreas específicas.

La LOPE vuelve a colocar en la estructura funcional del sistema político-administrativo la vigencia de instancias de coordinación y repone las correspondientes a las existentes en el gobierno de Jaime Paz, estructura funcional sectorial basada inicialmente en el DL N° 10460, estos son: a) *Concejo de Ministros*, como instancia de coordinación superior y normativa del poder ejecutivo, encargada de la formulación de las políticas públicas de gobierno; b) *Concejo Nacional de Política Económica (CONAPE)*, como nivel de coordinación de políticas públicas destinadas al desarrollo económico, con capacidad de dictaminar y proponer políticas y normas públicas sobre el sistema económico; c) *Concejo Nacional de Política Social (CONAPSO)*, nivel de coordinación de políticas sociales, desarrollo social y humano, con capacidad de dictaminar y proponer políticas y normas públicas sobre el sistema social; d) *Consejo Supremo de Defensa Nacional (COSDENA)*, con las mismas atribuciones que los anteriores concejos, pero sobre el sistema político, en particular la conservación de la seguridad interna y externa; e) *Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID)*, como máximo organismo de control, uso y tráfico indebido de drogas, y con las mismas atribuciones que los anteriores concejos, en el sector social y de sustancias ilícitas.

Este gobierno no accedió a la presidencia con un plan de gobierno, razón por la que el establecimiento del plan y la gestión de gobierno estarían en función y resultados del primer diálogo nacional, que es la instancia en la cual organizaciones de la sociedad civil plantean y formalizan sus necesidades al gobierno. Posteriormente en su reedición el año 2000, con el segundo "Diálogo

Nacional” emprendido por el gobierno se influye en la promulgación de ésta ley, que establece los criterios y usos de los recursos de la condonación de la deuda externa, HPIC II. Añadiendo que en la gestión de Bánzer, Bolivia accede a los dos programas de alivio de la deuda externa de países altamente endeudados (Highly Indebted Poor Countries), el primer HIPC por una condonación de U\$ 664 millones y HIPC II por una condonación de U\$ 1.570 millones, pero es recién con el HIPC II que se cuenta con un mecanismo de lucha contra la pobres y criterios de asignación de recursos para este fin, este mecanismo es promulgado en la gestión 2001 a la cabeza de Jorge Quiroga.

Se establece de esta manera la política social, dirigida a la lucha contra la pobreza, que llega a concretizarse tardíamente en las líneas de acción plasmadas en la “estrategia boliviana de reducción de la pobreza”, (EBRP), resultado del Diálogo nacional 2000, así como la atención al sector educación y salud, que delimitan las acciones gubernamentales en este sector y clasifica a la población en niveles de pobreza para la asignación de recursos priorizando la población en situación grave, la clasificación que establece esta ley es en base a la metodología de “necesidades básicas insatisfechas”, determinando las categorías de pobreza en la población de “pobres moderados”, la población de “pobres indigentes” y la población de “pobres marginales”. Este proceso, por medio de la misma ley, determina un mecanismo trianual de ajuste a la EBRP.

En esta gestión, después de los cambios a la estructura orgánica y funcional del poder ejecutivo y de la implementación de las reformas constitucionales sancionadas en la administración de Gonzalo Sánchez, no se realizaron mayores cambios o reformas a los sistemas económico, social, educativo, administrativo entre otros. Se caracterizó por continuar y perfeccionar las reformas al poder judicial, que sin lugar a dudas afecta a los sistemas social y político, como es el nombramiento del “Defensor del Pueblo”, la reforma del proceso jurídico-administrativo, como es el caso del “código de procedimiento penal”. Pero este gobierno si dejó posibilidades para nuevas reformas a todos los subsistemas con

la promulgación de la "ley de necesidades de reforma a la CPE", que inicia el proceso de reforma constitucional, en el cual se prevé modificaciones importantes al subsistema político, particularmente en los mecanismos de representación política y participación política de la sociedad.

Cuadro N° 3.

Gobierno "Compromiso por Bolivia"
y "Pacto por la Democracia y el Bienestar" (1997-2002).

| Subsistemas | Ministerios de Estado | |
|-------------------|---|---|
| | Agosto 1997 | Septiembre 1997 |
| Político | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto |
| | Ministerio de Defensa Nacional | Ministerio de Defensa Nacional |
| | Ministerio de Gobierno | Ministerio de Gobierno |
| | Ministerio de Justicia | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| Administrativo | Ministerio de la Presidencia | Ministerio de la Presidencia |
| | Ministerio de Hacienda | Ministerio de Hacienda |
| | Ministerio de Comunicación Social | Ministerio de Comunicación Social |
| Económico | Ministerio sin Cartera, responsable de Desarrollo Económico | Ministerio de Desarrollo Económico |
| | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente | Ministerio de Trabajo y Microempresa |
| | Ministerio de Trabajo | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación |
| | | Ministerio de Comercio Exterior e Inversión |
| (Social) | Ministerio de Desarrollo Humano | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos |
| | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente | Ministerio de Salud y Previsión Social |
| Salud | Ministerio de Trabajo | Ministerio de Trabajo y Microempresa |
| Vivienda | Ministerio sin Cartera, responsable de Vivienda y Servicios Básicos | Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos |
| Servicios básicos | | Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación |
| | | Ministerio de Educación Cultura y Deportes |

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO III

ANÁLISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL DESARROLLO POLÍTICO- INSTITUCIONAL EN LOS GOBIERNOS DE JAIME PAZ, GONZALO SÁNCHEZ Y HUGO BÁNZER – JORGE QUIROGA, EN EL MARCO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL.

Este capítulo está compuesto de dos partes, una primera que contiene los análisis cuantitativos y cualitativos de cada uno de los tres gobierno de análisis. Y luego viene la segunda parte de este acápite, en la que se realiza una comparación y relación de los resultados observados en el parte anterior de las tres unidades de análisis, este punto concluye el presente trabajo.

3.1 Análisis cuantitativo y cualitativo del gobierno de Jaime Paz Zamora, 1989 – 1993.

De manera histórica, a partir de 1970, con el decreto-ley (DL) general de bases del poder ejecutivo se determina la vigencia de 15 ministerios. Luego en 1972 con el DL de organización administrativa del poder ejecutivo, se observa que la cantidad ministerial y el desarrollo de los sectores que comprende el sistema político-administrativo en el Estado boliviano pasa por una estabilidad respecto al incremento de la estructura y funciones políticas y administrativas de las entidades ministeriales. Como reseña y contextualización histórica este DL determina 16 ministerios. Durante el transcurso de este periodo hasta 1989 se añaden a esta estructura dos ministerios más.

Lo anterior está claramente manifestado en la cantidad de ministerios con los que inicia su periodo de gobierno Jaime Paz Z., estableciendo a través del decreto supremo N° 22293 de 1989, 18 ministerios, que es la cantidad estable de entidades ministeriales responsables por el desarrollo de los sectores y áreas sustantivas consideradas políticamente relevantes, que el poder ejecutivo

boliviano viene disponiendo en décadas pasadas y por lo tanto para este gobierno. Las áreas sustantivas ministeriales, que son las necesarias para desarrollar el sector ministerial (Jiménez, 1977), llegaron en este periodo de gobierno a 57 subsecretarías ministeriales, posteriormente en el transcurso de la gestión fueron reducidas a 37 subsecretarías. El gobierno de Jaime Paz concluye su gestión con esta estructura comprendida por 18 ministerios y 37 subsecretarías, recibidas por el gobierno entrante en 1993.

La estructura del gobierno de 1989-1993, mantiene las 4 instancias permanentes de coordinación política del nivel decisonal establecidas en el DL de 1972, las cuales son: 1) *Concejo de Ministros de Estado*, 2) *Concejo Nacional de Economía y Planificación*, 3) *Concejo Nacional de Política Social* y 4) *Concejo Nacional de Seguridad*. Este gobierno durante su gestión creó otra instancia de coordinación política respecto al control de uso indebido y tráfico de sustancias ilícitas denominada 5) *Concejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID)*. Es así que en el gobierno de Jaime Paz se determinan 5 instancias de coordinación política permanentes del sistema político-administrativo.

Analizando la funcionalidad del sistema político-administrativo en particular la política social llevada adelante por el gobierno de Jaime Paz y "las líneas de acción" de lucha contra la pobreza, plantean una diferenciación y clasificación de esta población en situación de pobreza, para la atención prioritaria del gobierno, estableciendo un proceso político-administrativo fundamental en la acción y desarrollo estatal por medio de políticas e instituciones. La política social de gobierno, marca una senda significativa de atención estatal a este *subsistema social*, tanto para la gestión de Sánchez de Lozada, como el fortalecimiento que el *subsistema social* recibió en la gestión de Bánzer – Quiroga, siendo el subsistema que mayor atención política y administrativa, en términos cuantitativos y cualitativos ha recibido, como la restitución del CONAPSO, en este último gobierno.

La política social tiene un marco institucional claramente establecido en los subsistemas complementarios a la organización macrosocial, como es el económico, administrativo, educativo y político. Esto se observa en la primaria relación que este gobierno establece entre lo social y lo económico. La coyuntura así como el programa objetivo de gobierno es la lucha contra la pobreza, enmarcada en las "líneas de acción contra la pobreza", permite acciones que desarrolla este sector en función al grado de efectividad del proceso privatizador y del cual los réditos financieros conseguidos estuvieron destinados a la implementación de estas líneas de acción para luchar contra la pobreza, y prestando soporte a la población meta.

Dentro del programa de gobierno, otra medida desarrollada fue la reforma de la administración pública y tuvo la razón de complementar la política social. El contexto institucional de ese momento, con baja confiabilidad por altos grados de corrupción llevaron a ejecutar esta reforma, que tiene como marco el PAE, el cual condiciona una reestructuración y ajuste de la administración estatal, que tendría como función regular y controlar el uso y disposición de recursos públicos para optimizarlos en la política social, así como en otros ámbitos estatales, estableciendo la responsabilidad administrativa de todo funcionario público según su nivel y ámbito de acción, en caso de mal manejo de estos recursos²³. Esta tarea estaba a cargo del Ministerio sin Cartera responsable de la Modernización Administrativa (ver cuadro N° 1, subsistema administrativo).

En este sentido analizando la política económica, ésta estaba dirigida a privatizar la economía estatal en los ámbitos medios, regionales y departamentales de administración económica. Este hecho queda claro observando las empresas que fueron privatizadas, como es el caso de empresas departamentales como el hotel La Paz y Crillón, en La Paz, la fábrica de aceites y alimentos balanceados en Tarija (Villamontes), varias fábricas departamentales de cerámica. Por otro lado se

²³ La Ley SAFCO y la Ley del Estatuto del Funcionario Público, establecen la relación entre funcionario público y Estado, así como su responsabilidad administrativa en el caso correspondiente. El capítulo V de la SAFCO determina el proceso y la responsabilidad por la función pública, administrativa, penal, ejecutiva o civil.

observa que las empresas estatales no sujetas a libre competencia tienen otro tipo de tratamiento para el proceso privatizador, siendo más asociativo que privatizador, esto por medio de contratos de riesgo compartido, como es el caso de los contratos de riesgo compartido entre COMIBOL y Comsur, Cominesa y Mineraçao Taboca, en el sector minero. En el sector petrolero se tiene los contratos de YPFB con Pluspetrol, Petrolex, en esta modalidad asociativa.

Este proceso diferenciado, privatización-asociación, muestra clara diferencia en la profundidad de los objetivos de privatización según niveles económicos de administración que significan atención institucional (March y Olsen, 1997) del Estado, es decir asignación de recursos humanos, técnicos y financieros para la funcionalidad de estos niveles. Con esto quiero indicar que aparentemente existe encuentro y complementariedad entre la política económica y la política administrativa, de reforma y ajuste de la estructura estatal, en este nivel meso de economía estatal y administración pública. La primera, definida líneas arriba, con el objeto de desestatizar encuentra un correlato en lo administrativo para asegurar tanto la reforma administrativa como la privatización económica.

Considerando la política económica llevada adelante, se tiene que ésta está sujeta a las condicionales establecidas en el PAE, ya que se continúa en la senda de los principios liberales, tal es el caso de la desestatización de la economía nacional, y en este proceso está implícita la idea o efectos administrativos, no solo en la estructura sino también en la atención. Si consideramos esta relación política, económica y social podemos observar que las tareas o políticas de gobierno desarrolladas se enmarcaron en la "retracción estatal" del sector económico, en la "modernización de la administración pública" y en la "lucha contra la pobreza" paralela y respectivamente. En el sector económico el objeto de liberización se refería no tanto al nivel central o estratégico económico del Estado, como al nivel regional y departamental de administración y participación económica del Estado.

Es decir lo prioritario en el ámbito administrativo fue la liberación de atención política y administrativa del poder ejecutivo en espacios o niveles locales y medios del sector administrativo y económico. Consiguiendo de esta manera delimitar el principio administrativo sobre centralización-normativa y descentralización-operativa. En este mismo sentido la reforma administrativa, por su cualidad organizacional y funcional tiene un efecto de sentido múltiple tanto en la política social como en la política económica, por un lado permite aumentar la atención estatal y controlar el uso de recursos dentro de la administración pública y por otro trata de optimizar el uso de los mismos en el sector social y económico, que para el logro de estos últimos se redistribuye la atención estatal, por medio del subsistema político y administrativo al subsistema social y económico.

Dentro del marco de la composición ministerial de los subsistemas que forman el macrosistema social citados por Mayntz y contextualizados en el ámbito nacional (cfr. 2.1 y cuadro N° 1), tenemos que los subsistemas que cobran importancia cuantitativa son en orden descendente, el *subsistema económico* que cuenta con la mayor cantidad de sectores gobernables (Jiménez, 1977), 8 ministerios; el *subsistema social* segundo en importancia numérica cuenta con 6 ministerios; le siguen el *subsistema político* y *subsistema administrativo*, con igualdad de instituciones ministeriales, 4; y con menor importancia numérica está el *subsistema educativo*, con 2 ministerios. Si bien existen sectores y subsistemas transversales, jerárquicos e interrelacionados entre los subsistemas, se puede observar que la atención política y administrativa, expresada en la estructuración y determinación de instituciones políticas del poder ejecutivo se concentran cuantitativamente primando la atención en el *subsistema económico*.

Sin embargo pese a que en el gobierno de Paz Zamora, que llevó adelante políticas de racionalización económica, social, política y administrativa, entre éstas la ley SAFCO, se mantuvo una estructura centralizada, como es el caso de la dependencia funcional de los "Fondos", encargados de recibir y desembolsar el financiamiento, de la Presidencia, esto lleva a relativizar la conclusión cuantitativa

de que la atención estatal del sistema político-administrativo de este gobierno está dirigida a lo económico principalmente y social, ya que esta figura, Presidencia – Fondos, altamente centralizada tiene un efecto político respecto al sistema político-administrativo, y lo sitúa transversalmente.

3.2 Análisis cuantitativo y cualitativo del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, 1993 – 1997.

Durante el periodo gubernamental de 1993-1997, gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se afecta cuantitativamente el sistema político-administrativo con la reducción ministerial implementada en base a la ley de ministerios de 1993, la cual establece un número de 10 ministerios, creando posteriormente 2 ministerios para las tareas políticas específicas de este gobierno, dejando la composición estructural en base a 12 ministerios. Dentro de esta gestión, si bien existió una reducción importante en la cantidad de instituciones ministeriales, 6 ministerios suprimidos, se produjo una ampliación cualitativa en la estructura ministerial, creando en el nivel ejecutivo de esta estructura los *Secretarios Nacionales*, responsables ejecutivos de las áreas sustantivas de los sectores ministeriales, con lo que se tiene una ampliación cualitativa, posiblemente producto de la reducción cuantitativa, de la estructura y funciones ministeriales de los 12 ministerios vigentes en este periodo de gobierno.

La estructura ministerial que determina la ley de 1993 es de 12 ministerios y 30 secretarías nacionales, suprimiendo en esta gestión 7 áreas sustantivas homólogas a las Subsecretarías (37) del gobierno anterior. Este gobierno práctica e implícitamente dejó inutilizadas las instancias políticas de coordinación gubernamental, ya que la ley de ministerios de 1994 no establece más que de manera tácita la existencia de una única instancia de este tipo, la cual es el *Concejo de Gabinete*, como máxima instancia política de coordinación, también permite la existencia definida temporalmente de instancias interministeriales en las

que pueden participar organizaciones de la sociedad civil, dejando intacta la funcionalidad del sistema político-administrativo.

Respecto al desarrollo de las funciones del sistema político-administrativo. La política social desarrollada en este periodo gubernamental, como se dijo anteriormente, tiene relevancia, posiblemente tanto por los datos cuantitativos de la composición política-institucional de los subsistemas respectivos, como por sus efectos indirectos en la reconfiguración del subsistema económico, dirigido a la liberalización absoluta de los niveles económicos, ahora centrales o estratégicos que contó en ese entonces el Estado boliviano. También realizó otras modificaciones administrativas, implementadas en la ley de ministerios. Las políticas y los efectos que tuvo el sector social en este gobierno se plasman en las reformas e instituciones políticas significativas que se establecieron para el desarrollo de acciones estatales en este sector.

Es el caso de la reforma del sistema de pensiones, que a partir de la modificación colectiva a individual que se hace del sistema, se transfiere la administración de los recursos financieros del nuevo sistema individualizado de pensiones a entidades privadas (AFP's), con el propósito de la optimización de estos fondos y la sostenibilidad del nuevo sistema. Otra área sustantiva del sector social desarrollada en ese momento fueron las transferencias financieras gubernamentales, por medio del bono solidario o bonosol, transferencia que se realiza anualmente a personas nacionales de la tercera edad. Más allá de los propósitos y efectos electoralistas de esta medida, las reformas implementadas han marcado un cuadro de acciones estatales y políticas públicas para el desarrollo de las instituciones políticas, las que el gobierno siguiente retomó y fortaleció algunas. Estas políticas sociales también muestran una clara relación con los efectos de la política económica.

La política económica desarrollada por este gobierno tiene como objeto continuar el proceso privatizador, pero ahora en instancias centrales o estratégicas para la

economía nacional, no solo con efectos económicos sino también sociales y políticos. De esta manera en este gobierno se tiene la finalización del proceso desestatizador, emprendido en la gestión anterior. Toda la cantidad financiera recaudada por este proceso tiene como objetivo la financiación de la transferencia del bonosol. La reforma del sistema de pensiones cuenta con una serie de instituciones financieras privadas, AFPs, que tienen la obligación de buscar transacciones financieras rentables para el óptimo funcionamiento del sistema de pensiones.

En el ámbito económico y político-administrativo, este gobierno a través de la reconfiguración del sistema político-administrativo llevó adelante los propósitos económicos a través de la concentración institucional de capacidades políticas en los ministerios de los subsistemas económico y político, estableciendo los ministerios sin cartera responsables de la privatización o liberalización del sector económico estatal no sujeto a libre competencia, como es el caso de YPF, ENFE, ENTEL, entre las 8 empresas estratégicas que representaban alto esfuerzo de atención político-administrativo al subsistema económico, esto se puede observar en los Ministerios sin Cartera responsable de la Capitalización y de Desarrollo Económico. El primero de los cuales tuvo competencias políticas, que afectaban sobre la composición o configuración de relaciones socioeconómicas y políticas, cambiando el modelo de desarrollo económico, con el objeto de evaluar financieramente las empresas centrales o estratégicas para su privatización. El segundo ministerio, concentró todos los sectores complementarios al subsistema económico, hasta ahora autónomos, para su mejor gobierno o manejo político²⁴ y administración de los sectores ex autónomos, para su transferencia a los capitales frescos y su regulación por el sistema de supervisión.

La configuración del sistema político-administrativo, y particularmente el ámbito administrativo de este gobierno trata de coadyuvar con la convergencia política de los subsistemas económico, social y político. Es decir que el subsistema

²⁴ El texto de Jiménez Nieto expone una clasificación y división de los ámbitos administrables y de los ámbitos gobernables. J.I. Jiménez N., *Política y Administración*, Tecnos, Madrid, 1977.

administrativo permite, una vez aprobados los nuevos objetivos políticos, que esta voluntad sea administrada, es decir produzca y ejecute decisiones vinculantes y asigne recursos para su administración. Esta característica le da la cualidad instrumental al ámbito administrativo. Analizando el subsistema político, se observa que ha sido reconfigurado además para desarrollar tareas esencialmente políticas. En la legislatura anterior se aprobó la ley de necesidad de reforma constitucional parcial, entre las que se encontraban modificaciones del sistema electoral presidencial (artículo 90º de la CPE) y elección legislativa (diputaciones uninominales y plurinominales), además de otras reformas al sistema judicial entre otras. Pero complementariamente también se ejecutó una reconfiguración del nivel decisonal para realizar las tareas particulares de este gobierno, como son la privatización absoluta y la compensación social de esta medida, que requerían para su ejecución y sostenibilidad temporal modificaciones en los subsistemas político y administrativo, para la instrumentación de este proceso.

Otra característica política indicada anteriormente, es la funcionalidad ejecutiva que adquiere la estructura ministerial con la división establecida en la figura de Secretario Nacional, estableciendo jerarquía de funciones políticas y administrativas, en la estructura del Ministerio del ramos. En la cual el *Ministro* tiene a su cargo las funciones políticas y administrativas del sector, seguido del Subsecretario Nacional que cumple tareas ejecutivas respecto a las áreas sustantivas que comprenden el sector ministerial y por último el Subsecretario que es el responsable de la coordinación, dirección y control de las acciones operativas de este nivel administrativo.

Respecto al subsistema administrativo, este tuvo modificaciones importantes, como ya se indicó este subsistema tiene la cualidad de instrumento político que le permite a este último la consecución de objetivos, por medios y procedimiento legítimos. Entonces las reformas de segunda generación de este periodo pasaron por su reconfiguración administrativa. Pero analizando exclusivamente la composición y estructuración de éste, se observa que el proceso de

racionalización político-administrativa iniciada con la ley SAFCO, tiene ajustes en el principio de centralización-descentralización, la centralización política se establece por medio del Concejo de Gabinete, en el cual participa activamente el Presidente, la descentralización operativa se da por medio de la LDA y LPP, que delegan la administración-operativa de servicios a los niveles departamental y local. También en esta sentido, la descentralización que sufren los "Fondos", que ahora cuentan con una tuición ministerial y no presidencial, como en las gestiones anteriores.

Entonces considerando que la convergencia hacia los subsistemas económico, social y político, está en función del grado o significancia de las políticas económicas y sociales que este gobierno realizó, las políticas económicas estaban destinadas a completar y finalizar el proceso de privatización, así como se institucionalizó la compensación político-social que la sociedad recibe por esta acción económica. Tenemos de esta manera que puede relacionarse directamente en este caso, que las tareas particulares de gobierno están dirigidas a conseguir resultados eminentemente políticos, es decir lograr que éstas sean tareas de Estado, para lo cual se determinó dos sectores de Estado responsables de esta transformación, los ministerios sin Cartera responsables de la Capitalización y de Desarrollo Económico, que fueron los mecanismos institucionales de agregación de capacidades políticas por medio de la convergencia de los sectores económico y social al político, para el logro de nuevos objetivos políticos. Acontece lo propio también en el Ministerio de Desarrollo Humano, que a partir de la concentración de capacidades políticas cambia la orientación funcional del gobierno hacia la atención del sistema político.

El gobierno de Sánchez de Lozada prioriza cuantitativamente la composición del nivel decisonal la convergencia de 3 subsistemas, *subsistema político*, *subsistema económico* y *subsistema social*, cada uno con 4 ministerios, aclarando que la estructura ministerial en total cuenta con 12 ministerios. En comparación el gobierno de Jaime Paz, que de 18 ministerios, la mayor concentración se

encuentra en el subsistema económico con 8 ministerios. El gobierno de Bánzer y Quiroga, lleva a priorizar cuantitativamente el *subsistema social* comprendido por 6 entidades ministeriales, sobre el *subsistema económico* con 5 ministerios, en esta gestión se tiene un total de 15 ministerios.

Realizando la misma acción de cuantificar la atención política y administrativa del Estado, a través de los subsistemas, en el gobierno de Gonzalo Sánchez, (cfr. 2.2 y cuadro N° 2), se tiene que la composición numérica de los sectores varía no solo cuantitativamente, la variación cualitativa será analizada en el punto siguiente. En orden descendente de atención institucional, se tiene que la mayor atención por composición de sectores políticos y administrativos se encuentra en el *subsistema político* con 5 ministerios; el *subsistema económico* y el *subsistema social*, ambos tienen 4 instancias ministeriales; en tercer lugar con 3 ministerios se encuentra el *subsistema administrativo*; y con menor atención institucional del poder ejecutivo se encuentra el *subsistema educativo*, con 2 ministerios. Sin olvidar que la participación de algunos ministerios tiene mayor relevancia política y causa de su transversalidad. Se observa la priorización del *subsistema político*.

3.3 Análisis cuantitativo y cualitativo del gobierno de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga, 1997 – 2002.

Esta estructura político-administrativa que recibió el gobierno siguiente, de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga tiene también modificaciones importantes. Es el caso de la restitución de instituciones ministeriales, como producto de la ley de organización del poder ejecutivo de 1997, que determina la cantidad de ministerios en un número de 15. Esta ley mantiene el nivel ejecutivo ministerial bajo la figura renombrada de *Viceministros*, mas suprime instancias como las *Secretarías Generales*. Esta gestión llegó a contar con 45 viceministerios dependientes de los 14 ministerios. En la misma senda que el gobierno anterior, esta cantidad de áreas sustantivas denota una ampliación cuantitativa y cualitativa de la estructura y funciones político-administrativas de la estructura ministerial, ampliando en un

número de 15 las instancias o áreas sustantivas ahora homólogas a las *Secretarías Nacionales* del gobierno anterior.

El gobierno Bánzer – Quiroga restituyó en la ley de 1997, la vigencia de las 5 instancias de coordinación política de gobierno establecida en el periodo gubernamental de 1989 – 1993, re-nominándolas de la siguiente manera: 1) *Concejo de Ministros*, 2) *Concejo Nacional de Política Económica (CONAPE)*, 3) *Concejo Nacional de Política Social (CONAPSO)*, 4) *Concejo Supremo de Defensa Nacional (COSDNA)* y 5) *Concejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID)*. Manteniendo la cantidad y cualidad de este nivel de coordinación. Lo cual es causa de mayor amplitud que se le otorga al sistema político-administrativo, es decir estas instancias tiene un claro efecto administrativo, lo que permite incrementar la burocracia y margen político de acción gubernamental, pero también existe este margen de acción, claro que en menor grado, pero si a través de grupos civiles organizados, es decir a través de medios o canales institucionales (Mayntz, 1978; March y Olsen, 1997).

Las políticas de gobierno llevadas adelante por este gobierno, aclaran la preponderancia de la dimensión administrativa, considerando prioritaria la atención del sector social, específicamente lo que se refiere a temas de pobreza y particularmente la lucha contra ésta, definiendo categorías para poblaciones en situación de pobreza, la ley del Diálogo establece cinco categorías y tres se encuentran en estado de pobreza²⁵, que suponen atención directa del Estado. Por otro lado el avance o la restitución de sectores complementarios al subsistema económico, como los ministerios de Industria y Comercio, Trabajo y Microempresa, que en el gobierno anterior estuvieron concentrados bajo un solo nivel de decisión política, llevan a concluir que el margen libre de atención estatal, se encuentra dirigido al otro eje de la dimensión administrativa, compuesto por lo económico y social.

²⁵ La Ley del Diálogo Nacional, determina en el artículo 12º que la categorización y distribución de los recursos del alivio de la deuda externa debe destinarse a la lucha contra la pobreza y establece la categorización y metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

La política social en el gobierno de Hugo Bánzer S. y Jorge Quiroga R., retoma en gran medida los avances político-institucionales y añadió 2 instancias, por medio de la ley del diálogo y con ésta la creación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, a través del segundo programa de alivio de la deuda externa, HIPC II, que perfecciona la organización y función de la lucha contra la pobreza, amplían el marco legal existente, y definen los criterios de asignación de recursos financieros como la clasificación de la población más afectada por la pobreza. Dicho esto se observa entonces que este nuevo sector, es decir las instituciones político-sociales, sus relaciones y las acciones de éstas para la lucha contra la pobreza, han establecido una de las funciones más claramente delimitadas para el Estado boliviano en el rol de la dimensión administrativa.

En otro aspecto la política económica, en esta misma acción administrativa de restitución de sectores político-institucionales como el Ministerio de Trabajo y Microempresa establece la concepciones económicas de "desarrollo local", "microempresarial", creación y fomento de las "cadenas productivas" para desarrollar capacidades económicas productivas en el ámbito privado. Este hecho delimita dos ámbitos, uno que le obliga al sistema político a reducir su campo de administración directa, sino que opuestamente se remite a normar y regular estos sectores socioeconómicos, cumpliendo la descentralización administrativa y la centralización política; lo segundo es que no todo el sistema político tiene esta centralización política y su tarea de normar, sino que por el contrario establece un discurso político-ideológico nacionalista con diferentes formas a las conocidas en pasadas épocas, que implican quebrar esta centralización y operar en el ámbito social, particularmente en el económico.

En lo administrativo, este gobierno cumple parcialmente con el proceso administrativo, por un lado cumple con lo esencialmente administrativo, perfeccionando la normativa de estos procesos y tecnologías, ya que si bien avanza en lo administrativo-operativo, no avanza tanto así en la descentralización política, establecida en el gobierno anterior en la ley de participación popular. Mas

hay un avance retardado sobre descentralización administrativa, también establecida en la LDA. Con este congelamiento de las relaciones políticas entre los niveles locales, regionales y nacionales, se establece la administración estatal definiendo 2 ámbitos, uno "local", municipal que cuenta con autonomía de gestión política y administrativa, y otro ámbito "central" conformado por dos niveles: 1) Administración Nacional y 2) Administración Departamental.

En otros términos reconfigura el sistema político-administrativo, incidiendo en el eje administrativo y nivel "central" de la organización pública administrativa. Sin embargo este gobierno también cuenta con una característica retrasada sobre el ajuste político-administrativo en la estructura y función de las instancias del poder ejecutivo, tal es el caso de que en esta reconfiguración se tuvo la elevación o concentración de organizaciones dependientes de la Presidencia de la República, como es el caso de algunos Fondos (cfr. 2.3). Esta acción claramente de rasgos políticos, deviene en centralismo y posiblemente en patrimonialismo y clientelismo, dada la memoria histórica de las élites y grupos políticos que participan del sistema político. Y afecta al subsistema administrativo en retroceso sobre el tema de desconcentración, logrado anteriormente, esto bajo la idea de racionalización administrativa de las funciones de la estructura administrativa y del poder ejecutivo en particular.

Respecto a la atención política y administrativa de los *subsistemas* que el poder ejecutivo institucionaliza (cfr. 2.3 y cuadro N° 3, cotejar particularmente 1ª y 2ª columna), tiene la siguiente jerarquía de mayor a menor composición de sectores políticos en cada subsistema. De esta manera tenemos que la mayor concentración de instituciones ministeriales está en el subsistema social, que tiene 6 ministerios; le sigue el subsistema económico con 5 sectores políticos; el siguiente es el subsistema político con 4 ministerios; el subsistema administrativo con 3 ministerios; y por último se encuentra el subsistema educativo, con 2 ministerios responsables de sus sectores. De esta manera se observa que la gestión de gobierno Bánzer – Quiroga, priorizó cuantitativamente el subsistema

social. Ya que el enfoque cualitativo aparentemente manifiesta una priorización económica.

Aparentemente por las razones procedimentales y operativas que debe cumplir la política social respecto a la política económica, es decir que los procesos financieros y crediticios, de la política social están sujetos a la política económica del gobierno. Sin embargo otra característica de este gobierno esta sujeta a la sucesión constitucional que aconteció en el año 2000, por la renuncia presidencial, de Hugo Bánzer y el ascenso del Vicepresidente, Jorge Quiroga, hasta la culminación del periodo constitucional. Esta característica puede dar razones a la retardación de las acciones y desarrollos del sistema político-administrativo, en este periodo de la administración gubernamental se desarrollaron las acciones que destacan una tendencia al fortalecimiento de la política social de este gobierno, indicadas líneas atrás.

Esto sujeto a comprobación pero lleva a suponer que no existe una política clara de gobierno, sino que por el contrario está explícito que la administración está sujeta a principios centralistas y personales, dado posiblemente por la estructura presidencial que tiende hacia el centralismo concentrador, ya que el gobierno bajo la presidencia de Jorge Quiroga, incide cualitativamente en la política social sobre la económica, pero mantiene la estructura político-administrativa de los Fondos, como organizaciones desconcentradas de la Presidencia, figura establecida en la administración Bánzer. Cabe indicar que el Presidente Quiroga, gestionó con mayor énfasis político las acciones desarrolladas por él, cuando se encontraba como Vicepresidente, tal es el caso del programa de alivio de la deuda externa (HIPC II).

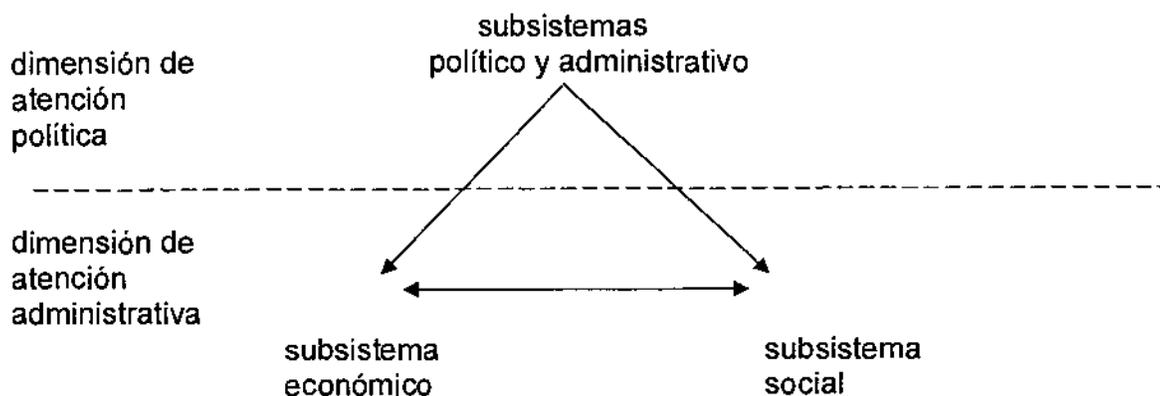
3.4 Comparación y relación cuantitativa y cualitativa de los tres gobiernos.

De la relación cuantitativa entre los subsistemas de cada gobierno vemos que la atención institucional de éstos está sujeta a una dinámica entre el ámbito o

subsistema económico y social. Por el contrario los subsistemas que gravitan en torno a esta dinámica son el *político y administrativo*, que muestran una consistente regularidad alrededor de 3-4 ministerios para la composición institucional de estos subsistemas en los tres periodos de gobierno. Y el *subsistema educativo* aparentemente es el que no tiene movimiento en lo referente a atención numérica o organizaciones ministeriales que desarrollan tareas conjuntas para el propio subsistema, siendo estable la composición de 2 ministerios durante los tres gobiernos.

Suponiendo la posibilidad de la dinámica económico-social, es decir que la atención numérica y la calidad estatal, se observa la necesaria e importante relación de la categoría intermedia, *subsistemas político y administrativo*, para la modificación de los objetivos políticos y los efectos del proceso político, fijación de objetivos políticos, la asignación de recursos, y el proceso, medio o forma en que se ejecuta la acción político-administrativa del Estado, deviniendo los subsistemas "intermedios" en un tercer eje de la dinámica de reconfiguración del nivel decisional y la recomposición orgánica y funcional de los otros subsistemas, es decir que los *subsistemas político y administrativo*, vienen a resultar el vértice en el que convergen y se distribuyen recursos y capacidades institucionales para los 5 subsistemas y para el desarrollo de la acción estatal. Esta relación tripartita permite explicar el desarrollo y acción del nivel decisional de los tres gobiernos en la siguiente figura.

Figura 3.1



El supuesto de que la combinación de los subsistemas intermedios, *político* y *social*, tengan o sean el mecanismo aglutinador y facilitador de y para la redirección política del Estado y su atención, que se supone es además de corto plazo (al límite), mediano y largo plazo, es necesario una determinación de objetivos políticos, medianamente claros y relativamente colectivos, mayoritarios que supongan una elección que si bien no optimiza, por lo menos "satisface" las necesidades coyunturales mínimas. Es decir que no solo es necesario determinar los objetivos políticos, sino que esto se complementa en la administración que se hace de los mismos, la asignación de recursos humanos, económicos, que debe realizar para la consecución de los objetivos que iniciaron el proceso, que deviene para el Estado en otros términos de "atención institucional", que por lo menos satisface a una mayoría del sistema social (March y Olsen, 1997).

De esta manera la decisión de determinar otros objetivos para el Estado implica un continuo proceso político y administrativo, este proceso como se dijo debe contar fundamentalmente con la aprobación política para su ejecución y administración, que forma el mecanismo concentrador y reasignador de funciones políticas estatales relevantes para el desarrollo del mismo. Es así que se entiende que el proceso político y administrativo llegan a formar esa interrelación y conforman un eje, en dos sentidos, que recibe demandas del entorno, y procede el planteamiento para la formulación política, en óptimo caso se inicia su administración, y "control" en la medida asequible al contexto y "dirección" políticos (Mayntz, 1978).

De esta manera podemos entender que cada uno de los gobiernos analizados, que cuentan con la capacidad política y administrativa de influir en el contexto de la atención estatal (en base a la CPE boliviana, que le asigna al poder ejecutivo la capacidad administrativa en los regímenes económico y social). Dicho esto y bajo el supuesto planteado más atrás se puede observar que está manifiesta la inclinación, direccionalidad que se da al conjunto de subsistemas a lo largo de los tres gobiernos. Por una lado el gobierno de Jaime Paz, tiene una inclinación por la

dimensión administrativa, el eje económico y social, y entre éstos, prima el económico. Del mismo modo el gobierno Bánzer – Quiroga, demuestra clara inclinación por la misma dimensión, priorizando entre los ejes, el económico también. Observando el gobierno de Sánchez de Lozada, éste se ubica en la dimensión política de la dinámica tripartita, esto puede observarse en las características de esta reconfiguración particular, ampliada más adelante.

Ejercitando una comparación de la priorización de la atención política y administrativa del poder ejecutivo en los 3 gobiernos, se observa que en los extremos, gobierno de Jaime Paz y Hugo Bánzer – Jorge Quiroga, existiría posiblemente un relativo equilibrio considerando los 5 subsistemas en total y su distribución político-institucional, exceptuando el periodo de Gonzalo Sánchez, que marca una diferencia notable. De manera cronológica se tiene que la administración Paz Zamora prioriza el *subsistema económico* con 8 instancias ministeriales, sobre el *subsistema social* que cuenta con 6 ministerios, tomando en cuenta la estructuración del nivel decisional en 18 ministerios.

Contextualizando el gobierno de Jaime Paz, se observa que si bien existe una nueva y significativa inflexión del desarrollo político-administrativo del Estado boliviano en 1985, es recién a partir de 1990, en este gobierno, que se aplica una serie de reformas dirigidas a la profesionalización y modernización de la administración pública, que permitan mejorar la prestación de servicios públicos. En el marco específico de la aplicación de nuevos "modelos" y "métodos" administrativos al sistema político-administrativo, este se enmarca en una polarización de funciones políticas, técnicas y operativas entre los ejes del sistema por el principio planteado en el PAE sobre centralización-operativa y descentralización-administrativa. Es decir que las funciones políticas y administrativas dejan de ser relativamente "parciales" (Mayntz, 1978) y se concentran o especializan cada una funcionalmente en el sistema.

Respecto a la dimensión administrativa, el eje de los subsistemas económico y social en este gobierno, se establecen las "líneas de acción" políticas y administrativas para la lucha contra la pobreza y desarrollo humano, como acción principal de las nuevas asignaciones de funciones del Estado en Bolivia. Sin embargo esta acción desarrollada por el gobierno de Paz Z., deja de ser ambigua en lo que se refiere a objetivos concretos para la atención y satisfacción de la población en situación de pobreza. Pero la atención política y administrativa del *subsistema social* que el gobierno de Jaime Paz determinó fue aparentemente importante, estableciendo una instancia de coordinación política de este sector, *Concejo Nacional de Política Social*, en el cual participan instancias operativas, como es la Secretaría Técnica de este Concejo que cumple un rol fundamentalmente económico que determina la cualidad de la tendencia o inclinación, hacia la dimensión administrativa, entre lo económico y social.

Debe añadirse a esta figura que además de los 18 ministerios creados bajo el DL de 1972, se mantienen funcionarios dependientes orgánicamente de la Presidencia con el rango de ministros, como es el caso del *Secretario General de la Presidencia* y de ambos *Secretarios* de los concejos nacionales de "*Economía y Planificación*" y "*Política Social*", que cuentan con rango de ministros en la estructura de la administración nacional del poder ejecutivo. Estructura que tiene efectos políticos directos en el sistema político-administrativo, ampliando las capacidades políticas particulares de la estructura orgánica del poder ejecutivo, concentrando funciones que pueden ser desconcentradas. Entonces observando la composición cualitativa y cuantitativa de la reconfiguración del gobierno de Jaime Paz, remitiéndose a la figura 3.1, se tiene una transversalidad que incide en lo administrativo y luego en lo político.

Observando el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, afirmamos que cuantitativamente este convergía en la dinámica tripartita en sí, incidiendo en los subsistemas económico, social y político. Esto lleva a la posibilidad de que para poder reconfigurar el nivel decisonal y los subsistemas sectoriales, especialmente

económico y social deba pasar este proceso obligatorio hacia la convergencia o influencia centrípeta de las demandas de los subsistemas económico, social, educativo a los subsistemas político y administrativo, para su posterior formulación de objetivos políticos y la determinación de los componentes, procedimientos e instituciones de la dimensión administrativa que deban cumplir para el logro de tales objetivos colectivos.

Denotando el gobierno de Sánchez de Lozada, en el cual como se indicó anteriormente cuantitativamente existe una convergencia en los subsistemas económico, social y político, se relaciona con los fines y objetivos políticos que se había determinado en el "plan de todos", y por medio de la *post* reconfiguración decisional se llega a explicar que la convergencia tuvo una intencionalidad política para la redireccionalidad económica, que en este caso deviene en la conformación de los Ministerios sin Cartera responsables de Capitalización y Desarrollo Económico, instituciones que tienen como objetivo complementar y finalizar el proceso desestatizador y posterior privatización de la economía nacional, para lo cual fue necesario ascender a la dimensión política del aspecto meramente administrativo para llegar al inicio del proceso de formación de la voluntad y asignación de atención estatal (Mayntz, 1978; March y Olsen, 1997), para cumplir con este objetivo. Proceso de concentración similar tuvo la política social y los ministerios sectoriales, Ministerio de Desarrollo Humano, la reorientación posterior que sufre este sector, está destinado a dirigir la atención estatal al sistema macrosocial, en lo que se refiere a compensación y educación.

Es decir, particularmente éstos ministerios citados, al tener una cualidad temporal, con funciones que coadyuvan a las tareas específicas propuestas por este gobierno, como la capitalización, en el subsistema económico, la descentralización política local, en el subsistema político, así como otras reformas, establecen la senda o ámbito en el cual se va a enmarcar las características de esta gestión, y de gestiones posteriores, elevando la dinámica política de determinada de cada sector a política de Estado. Tomando en cuenta que existen ya estas demandas

de reactivación económica y de descentralización política, históricamente de larga data, y particularmente desde el gobierno anterior, cuyas políticas de Estado se enmarcan en reducir la participación estatal en el sector económico productivo. Y dando continuidad al proceso de racionalización y modernización administrativa, así como la aprobación de política de descentralización administrativa, que va en este camino.

El gobierno de Sánchez de Lozada avanza en el principio de centralización normativa, limitando la acción de la administración pública central a funciones políticas y reguladoras, descentralizando las acciones administrativas-operativas, podemos considerar que la supresión que se realiza de instancias de coordinación gubernamental, son concentradas también en el Concejo de Gabinete, presidido por el Presidente. De esta manera, a partir del mecanismo de convergencia incorporado en este gobierno, se puede explicar el fenómeno de la reconfiguración cuantitativa y cualitativa del nivel decisonal en el mismo, observando primordialmente los ministerios sin cartera indicados. Por estas características descritas la estructura político-administrativa tiende a situarse transversalmente incidiendo en la dimensión política sobre la dimensión administrativa.

En este sentido se observa que de manera general para los tres gobiernos la atención política y administrativa que tiene el poder ejecutivo boliviano por medio del sistema político administrativo está comprendido principalmente por instancias político-administrativas o sectores políticos con dirección o tendencia económica y/o social, éstas instancias inciden en la asignación de objetivos políticos, instituciones políticas, como funciones y recursos a los subsistemas económico y social principalmente, seguidos de los subsistemas político y administrativo, quedando con menor atención estatal el subsistema educativo.

Ya en el gobierno de Hugo Bánzer y Jorge Quiroga, observamos la reconfiguración, en base a los datos numéricos del punto anterior de este capítulo y en base al supuesto planteado, se puede observar que este gobierno tiende a

concentrar cuantitativa y cualitativamente sus instancia político-institucionales o atención política y administrativa en la dimensión administrativa por sobre la dimensión política. Esto se evidencia en el orden de concentración de los subsistemas. Dentro de esta dimensión administrativa éste prioriza cuantitativamente la atención del subsistema social sobre el económico. Manteniendo el subsistema político en lo mínimo necesario para la atención estatal y el desarrollo de esa reconfiguración.

Sin embargo considerando el principio de centralización normativa que rige en la administración pública, es curioso que este gobierno por medio de su reconfiguración, rompa de alguna forma este principio al establecer una reconcentración y dependencia de los "Fondos" de la Presidencia de la República, esta dependencia tiene implicaciones políticas para la nueva reconfiguración, lo que permite afirmar que no solo a mantenido la transversalidad dimensional, sino que ha incrementado relativamente su incidencia en la dimensión política. Por estas características mencionadas se puede concluir que este gobierno posee al igual que los predecesores la característica transversal en ambas dimensiones, mas incide en la dimensión administrativa por sobre la política.

Sin embargo es necesario reiterar la característica particular de este gobierno, que es la sucesión presidencial del año 2000. En la cual se aprecia una diferencia sustancial respecto a la inclinación o tendencia del poder ejecutivo y sistema político-administrativo, en la administración Bánzer y la administración Quiroga, en el primer momento se tiene una reconfiguración que retrocede en el avance desconcentrador de funciones técnicas operativas de organizaciones de la administración central, antes dependientes de la máxima instancia administrativa, tal es el caso de los Fondos ya indicados en el capítulo anterior (cfr. 2.3); bajo esta reconfiguración la tendencia aparenta una inclinación por lo económico. En el segundo momento de la gestión gubernamental, si bien se mantiene la reconcentración de organizaciones públicas, se cambia cualitativamente la inclinación de la atención estatal a lo social. Esto a partir de la "nueva línea" que

establece el Presidente Quiroga, particularmente a partir del "diálogo nacional", el alivio de la deuda y el fomento a la creación de cadenas productivas.

Por otra parte tratando de establecer una direccionalidad de la transversalidad de cada gobierno, en el ámbito del sistema político-administrativo. Se puede afirmar que el gobierno de Jaime Paz, a partir de la número y cualidad de su reconfiguración decisional cuenta con una direccionalidad del desarrollo y acción gubernamental entre las dimensiones que va de lo administrativo a lo político, entendiendo que lo administrativo representa la atención esencialmente administrativa de los sectores que componen los subsistemas económico, social y de los otros subsistemas. Por el contrario el gobierno de Gonzalo Sánchez, en base a la cantidad y calidad de su reconfiguración posiblemente existe una direccionalidad gubernamental en las dimensiones que va de lo político a lo administrativo. Y por último el gobierno Bánzer – Quiroga, en base a las mismas características numéricas y de cualidad parece adoptar la misma direccionalidad de acción y desarrollo gubernamental que va de lo administrativo a lo político, compartiendo este tipo de categoría con el gobierno de Jaime Paz.

Tabla N° 2

| Estructura Ministerial | Gobierno 1989 - 1993 | Gobierno 1993 - 1997 | Gobierno 1997 - 2002 |
|-------------------------------|---|---------------------------------|--|
| Político | Ministro | Ministro | Ministro |
| Ejecutivo | --- | Secretario Nacional | Viceministro |
| Dirección y Coordinación | Subsecretario | Subsecretario | Director General |
| Técnico Operativo | Jefes de Departamento, División y Sección | Jefe de Unidad | Jefe de Unidad |
| Control | --- | Auditor Interno | Auditor Interno, Dir. Gral. Jurídica y Dir. Gral. Administrativa |

Fuente: Elaboración propia

En otro aspecto del análisis, dentro de la racionalización y modernización administrativa implementada con los sistemas de la ley SAFCO, el SNIP y el SISPLAN, se observa que se ha delegado la capacidad de planificación en la estructura orgánica del poder ejecutivo, teniendo esta acción serias implicaciones

en la relación siempre tensa de control central político de la organización administrativa y la independencia política que toda ésta busca²⁶, pero si bien bajo el nuevo marco de reforma administrativa la capacidad planificadora de la administración pública recae en ésta misma, capacidad que le otorga parcialmente el control procedimental, los criterios de organización y de gasto público, sin embargo el presupuesto y la asignación de recursos financieros a las instituciones son aprobados, controlados y normados por el nivel central de control político, en el ámbito ejecutivo el ministro en cada sector, como máximo nivel político institucional de control, para vigilar el cumplimiento de los objetivos de gobierno y de Estado, así como el control "legal" o legislativo de las decisiones de la voluntad popular, a partir de políticas. Estas tareas de control se desarrollan para mantener la cualidad instrumental requerida en la administración pública y subsecuentemente mantener la relativa neutralidad política de ésta.

En este mismo aspecto, otra característica de la estructura político-administrativa del sistema boliviano es el control y dirección política que ejerce el nivel central político, que presenta para este proceso de control y dirección una combinación de control ejecutivo y control legislativo. El control y dirección políticos ejecutivo del nivel central está representado por el Presidente, especialmente por los Ministros de Estado y cuenta con otras instituciones superiores que controlan a la organización administrativa y sus procesos en lo referente a la "administración nacional". Este control y dirección política central que ejerce el eje político sobre el eje administrativo, se observa en varios niveles, el primero es el control y dirección política ministerial, también está el departamental; otro tipo de control político a la administración pública es la limitación que tiene la política de personal (normas del procesos de reclutamiento y selección de los funcionarios públicos), en la escala jerárquica de la estructura administrativa, este tipo de control no está relacionado directamente con la dirección política, sino con la neutralidad o fidelidad a la

²⁶ La independencia administrativa ya planteada desde Max Weber y posteriores científicos dedicados a la administración llega a nuestros días con acciones complementarias que además buscan la independencia por medio de la vocación expansiva e imperialista, proceso denominado ley de Parkinson, *Parkinson's law*. A., Panebianco, "Las Burocracias Públicas", en G., Morlino, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1996.

autoridad superior, subordinación de las diferentes instancias de la *Administración Nacional*.

De esta manera el máximo nivel ejecutivo de una institución administrativa queda a elección deliberada del Ministro del ramo, o en caso de mayor nivel institucional, el nombramiento queda en manos del Presidente. Esto queda aun más claro cuando se observa la modalidad de selección o elección, nombramiento y remoción de la máxima autoridad política de la administración departamental, que es una atribución exclusivamente presidencial. Otro tipo y nivel de control ejecutivo a los procesos administrativos es realizado, para el caso boliviano, por la Contraloría General de la República (CGR), este tipo de control se enmarca exclusivamente en el proceso administrativo y cumplimiento de las reglas y no así en la dirección política del proceso.

El control y dirección político "legislativo" se da por medio de la aprobación de objetivos políticos, por medio de leyes. El ámbito legislativo del "control" además de ser el punto inicial para todo proceso posterior administrativo, es, al ser inicial, un control macro de las necesidades de la sociedad, esta característica le da la dirección legislativa de los objetivos políticos aprobados, la sostenibilidad y autoprotección del sistema político particularmente, y de manera general del Estado. Sin embargo esta medida de control macro, procedente del legislativo, queda en segunda instancia durante el proceso de reglamentación de la ley misma, sin necesidad de cambiar el "espíritu" de la ley, el poder ejecutivo se encuentra en mayor grado y capacidad de control operativo, e incluso normativo, en el caso de la ley. Es decir si la ley está más o menos clara, es una "ley larga", se reducen las posibilidades "normativas" del Ejecutivo, pero éstas se amplían en el caso de una ley ambigua, "ley corta".

Otra medida de control legislativo es la aprobación del presupuesto nacional, que en su elaboración tiene significativa participación del poder ejecutivo y sus organizaciones. Asimismo se tiene que gran parte de las leyes sancionadas son

fruto de las experiencias ejecutivas en la gestión y planificación administrativa de este poder, plasmadas en los proyectos de ley que tienen origen en este poder. Esta preponderancia del control ejecutivo sobre el legislativo, está amplificada por el tipo de régimen político, en el caso boliviano, de tipo presidencial, permite la suficiencia del control y dirección político del ejecutivo de las organizaciones y niveles de la administración pública central. Sin embargo además del control ejecutivo y legislativo debemos considerar el control "constitucional", que lo realiza el Tribunal Constitucional de la República (TC), sobre las leyes y la coherencia entre éstas emitidas en el legislativo. Pero también el control constitucional procede sobre los reglamentos a las leyes realizadas en el ejecutivo. De esta manera al límite podríamos considerar al control constitucional dentro del control legislativo, que en todo caso avanza hacia el equilibrio de poderes entre el legislativo, ejecutivo y judicial, y consecuentemente a la neutralidad administrativa.

Respecto a la *Administración Local*, ésta existe en la estructura del poder ejecutivo y bajo el marco legal de la descentralización política que le otorga independencia administrativa del control político central ejecutivo directo, pero se encuentra bajo controles centrales ejecutivos procedimentales y particularmente control sobre el uso de recursos financieros y disposición de bienes públicos locales. Tanto la ley de municipios, la LPP y la ley SAFCO, establecen los procedimientos administrativos para estos rubros y sus sanciones en caso de incumplimiento de éstas leyes. De esta manera la independencia del gobierno local no es absoluta, por el contrario a partir de la gestión local se establecen mecanismos de control social local de la gestión, Comité de Vigilancia (CV), que como indica su nominación es más un mecanismo y proceso de vigilancia social que de control. Pero el control central de la *Administración Local* existe por medio de instancias como la CGR, que es una instancia ejecutiva, y el Senado Nacional en lo que se refiere al congelamiento de cuentas de coparticipación tributaria, medida que es iniciada por el CV, como control legislativo.

Los mecanismos de control social originados para el nivel local, como correlato de la política de descentralización administrativa y política, que implica la mayor participación social y la sostenibilidad de ésta ha dado fruto en los niveles administrativos medios y centrales. Es así que en el nivel meso se ha desarrollado instancias de control social de la gestión administrativa departamental, como los "comités departamentales", que no responden al control ejecutivo o legislativo. Ocurre lo propio en el nivel central, como es el caso del comité de evaluación de la EBRP, que se refiere a mecanismos o espacios de control y ajuste de la política de lucha contra la pobreza, que tiene implicaciones nacionales, departamentales y locales. Otro tipo de control central pero de características sociales es el Defensor del Pueblo, que con una estructura nacional, departamental y local, amplía el espectro de instituciones y dimensiones de control, que afectan al equilibrio de poderes (March y Olsen, 1997; Häberle, 2001).

Retomando la problemática de la división de poderes, se ha develado que bajo el control y dirección político resalta la inquietante independencia del Tribunal Constitucional. La teoría política y constitucional establecen la división tripartita de poderes, estableciendo un equilibrio entre el poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. Si nos regimos estrictamente en esta clasificación entonces encasillamos al TC en el poder judicial, pero en sentido lato, retomando a Häberle, podemos incluir en su "división horizontal" de poderes al TC, como al Defensor del Pueblo, y dentro de este control social incluir además al poder no gubernamental de los medios de comunicación privados (2001, pp. 204).

En este mismo sentido la "división vertical" en su referente federativo que indica Häberle, para el caso boliviano adquiere importancia una vez más la política de descentralización política y administrativa, plasmadas en la LPP y LDA respectivamente. La LPP permite trazar verticalmente una dicotomía nacional-central por un lado, y local-municipal por otro, en lo que respecta a una diferenciación del relacionamiento del poder nacional/local, que está avanzando a

una progresiva macromunicipalización o mancomunización de las relaciones locales (Ayo, 2003).

Esto lleva a analizar el potencial político del espacio local, aperturado desde 1994 con la LPP. Si bien la reconfiguración gubernamental de ese periodo no muestra una visible cartera o sector político institucional que establezca en este máximo nivel el curso y desarrollo de las normas de estas nuevas relaciones locales, gobierno y Estado, si forma parte de la estructura ministerial de Desarrollo Sostenible y Planificación. No tan visible en el ámbito de la reconfiguración gubernamental en el gobierno siguiente. El gobierno de Bánzer y Quiroga, si por un lado mantiene la política de descentralización política local bajo alguna estructura ministerial, Desarrollo Sostenible y Planificación, por otro obstaculiza el desarrollo de este proceso, entorpeciendo o tratando de influir en el relacionamiento local.

En este sentido Arias indica que por el contrario la administración Bánzer obstaculizó el desarrollo de esta política, al asumir el Presidente Bánzer las funciones sociales y económicas del nivel local, que ya estaban asignadas a los gobiernos municipales, como la construcción e inauguración de escuelas y otras tareas ahora correspondientes al nivel local (Ayo, 2004, pp 13-20). La obstaculización de esta administración tiene también origen en la influencia reasignada a las organizaciones supralocales o funcionales tanto en el nivel político central como en el nivel político local.

Esta acción implica un retroceso en base al avance logrado en el gobierno anterior. Sin embargo no toda esta figura se mantiene para la administración Bánzer y Quiroga, ya que en esta última se reconoce la acción diacrónica efectuada por el ex Presidente Bánzer, pero tampoco se toman medidas respecto al retorno de la influencia de grupos funcionales. De esta manera la división vertical entre poderes queda relativamente estancada en la emergencia de

organizaciones políticas locales entre la tradicional y reavivada capacidad e influencia política de las organizaciones tradicionalmente funcionales.

Podemos indicar de manera histórica que la presencia de organizaciones funcionales han sido las más influyentes dentro del proceso político y administrativo y del propio subsistema. Razón que permite encontrar evidencias en la reconfiguración de los gobiernos de Jaime Paz, y Bánzer y Quiroga, esto queda claro en relación de los ministerios constituidos por estos gobiernos. Pero por otro lado, la reconfiguración del gobierno de Gonzalo Sánchez no muestra tener evidencias más claras, excepto si se relaciona tanto los fines de los "ministerios de desarrollo" como el objetivo buscado por la LPP y la LDA. Que si intentan un avance progresivo en la constitución de nuevas redes locales de poder.

Cambiando de ámbito de análisis, respecto a la estabilidad y cambio institucional (March y Olsen, 1997), se aborda una análisis complejo y amplio. Para empezar el PAE y especialmente la reforma administrativa, no solo cambia tecnología y cultura organizacional, sino que al establecer nuevas tecnologías y patrones de conducta, establece subjetivamente cambios demasiado dinámicos para la adaptabilidad y ajuste de la cultura organizacional de las nuevas instituciones de la administración pública, ya que se mantienen patrones organizacionales nocivos dentro de la reformada administración pública como es la vigencia de la corrupción tanto a nivel local como a nivel central del Estado. Por otro lado frente a estas prácticas o "rutinas" de la cultura organizacional en la administración pública se establece la atención institucional en función a órganos de control procedimental, que de manera regular van introduciendo y socializando la estandarización de éstas nuevas "rutinas" o prácticas en las instituciones públicas, que buscan la eficiencia.

Sin embargo revisando las tres reconfiguraciones estatales de las unidades de análisis se observa que existe una discontinuación y modificación consecutiva de

las instancias ministeriales, centrales para el funcionamiento del sistema político-administrativo en las reconfiguraciones indicadas e incluso dentro de las mismas. Por un lado tenemos que entre los gobiernos son pocas instituciones ministeriales que se mantienen, en otros términos las instituciones que se mantienen son las del subsistema político principalmente y del subsistema administrativo, los otros subsistemas son radicalmente modificados, por lo que su estabilidad requerida para lograra relacionamientos sociales y funcionales fortalecidos se ve severamente afectada, no logrando sostenibilidad en el correlato establecido con las organizaciones sociales.

Retomando la idea de la inestabilidad dentro de las instituciones ministeriales, tenemos que decir que si bien no existe una equilibrio relativamente y temporalmente consistente, el cambio al que han estado sujetas las instituciones políticas ministeriales, se debe a la diversificación, separación de funciones de las áreas sustantivas que hacen al sector de cada ministerio. En el gobierno de Paz Zamora, el desarrollo de las acciones del ministerio correspondiente estaban dirigidas y llevadas a cabo por el Ministro, que cumplía las tareas políticas como parcialmente las tareas ejecutivas de las áreas sustantivas. El Subsecretario era el responsable del desarrollo de éstas áreas. Luego venían jerárquicamente subordinados en la estructura ministerial el Director y otros funcionarios de la administración pública, pero la concentración de funciones del sector se encontraban con el Ministro.

El Gobierno de Sánchez de Lozada incorpora en la estructura ministerial el nivel político ejecutivo de las áreas sustantivas bajo la figura de los Secretario Nacionales necesarios para coadyuvar al Ministro a desarrollar las actividades políticas y administrativas del sector. El gobierno siguiente, Bánzer y Quiroga, mantiene la estructura desconcentrada del nivel decisonal, con la capacidad de decisión política en el Ministro, la ejecución de las áreas funcionales al sector ministerial en el Viceministro y el apoyo operativo y de coordinación del Director General. También dentro de esta expansión interna de los ministerios, se

encuentra la Unidad de Auditoría Interna, que es la que de cierta manera verifica el cumplimiento de las rutinas, reglas o prácticas organizacionales para generar bajo este marco general de la reforma administrativa (SAFCO, SNIP, SISPLAN) la estabilidad institucional y su relacionamiento organizacional con la sociedad.

Conclusiones.

Con lo expuesto hasta aquí quedan manifiestas y más o menos mensurables las variables o dimensiones del desarrollo estatal, del poder ejecutivo y de sus organizaciones, con las que se ha podido explicar el sistema político-administrativo y su desarrollo continuo durante tres gestiones de gobierno en los anteriores acápite. En esta parte se señalará puntualmente algunos puntos de mayor consideración y relevancia que ha manifestado la investigación, sobre dos temáticas, las funciones o tareas de gobierno y las características concluyentes de las tres unidades de análisis.

Sobre las funciones o tareas estatales, de gobierno y del sistema político-administrativo.

Para establecer una diferencia y definición, de manera general "las funciones" iniciales que el Estado presta son básicamente: a) Extra fronteras, la defensa nacional, el manejo de las relaciones internacionales; y b) En el interior, la administración de un sistema de justicia, intervención gradual, protección y/o regulación del sistema económico que implica protección estatal a la propiedad privada, a la acumulación privada de capital.

Actualmente las funciones del Estado así como los subsistemas que lo componen, se han regularizado funcionalmente y han vuelto a los principios liberales, el relacionamiento del sistema social se deja en manos de la racionalidad económica y política. Sin embargo existe discontinuidad en la temporalidad de las instituciones del nivel decisional, entendidas como organizaciones ministeriales,

político-administrativas. Las que con modificaciones de cabeza de sector reaccionaban sensiblemente en la funcionalidad de la organización política que afectaba incluso el proceso de institucionalización.

Por otro lado existen condicionantes externas, cambio y reconfiguración económica de los mecanismos de crédito a países en desarrollo por los países centrales, en especial Estados Unidos, que obligan a aplicar una reforma del Estado en la región para hacer frente a las nuevas condiciones macroeconómicas globales. Esta reforma afecta directamente el grado político-administrativo del Estado, optando por reducir la estructura administrativa del mismo, a través de "programas de ajuste estructural".

El grado de relación que existe entre el "programa de ajuste estructural" y el desarrollo institucional del poder ejecutivo y de la administración pública en particular, muestra alto grado de incidencia del PAE hacia las instituciones ejecutivas. Los medios por los que operativizan el programa de ajuste, es a través de una serie de modificaciones incrementales, por medio de leyes que amplían y/o sustituyen a las anteriores, pero con el fin común de reformar, en la ruta de reducción de la estructura estatal y por lo tanto de la administración pública "central".

En el marco específico de la aplicación de nuevos "modelos" y "métodos" administrativos al sistema político-administrativo, este se enmarca en una polarización de funciones políticas, técnicas y operativas entre los ejes del sistema por el principio planteado en el PAE sobre centralización-operativa y descentralización-administrativa. Es decir que las funciones políticas y administrativas se concentran o especializan, cada una funcionalmente en el sistema.

En el marco del PAE, la redirección que tiene el Estado así como su reestructuración orgánica y funcional y los efectos en el ámbito político, están

dirigidos a una inserción al sistema económico internacional, donde surgen dos posibilidades una óptima y completa inserción o una dinámica de dependencia de la economía débil e incompletamente incluida en la economía mundial. Para una óptima inserción, la reestructuración del sistema económico debe ser el núcleo de la estructura social. A partir de este cuadro las políticas de Estado se enmarcan en reducir la participación estatal en el sector económico productivo. Dando continuidad al proceso de racionalización y modernización administrativa, así como la aprobación de política de descentralización administrativa, que va en este camino.

En la política social, el área particular que ha sobresalido en este sector ha sido la lucha contra la pobreza, que se inicia como política de gobierno en la gestión de Paz Zamora, tiene alta significancia para los gobiernos siguientes, tanto para la gestión de Sánchez de Lozada como para la gestión de Bánzer y Quiroga. Pero particularmente en la gestión de Quiroga, en la que se determina mecanismos y criterios para operacionalizar la lucha contra la pobreza. Esta política de Estado fue fortalecida por esta última administración particularmente.

La política económica tiene que ver con una tendencia similar a la anterior, en el sentido de que ha sido continuada regularmente por los gobiernos subsiguientes, habiéndola iniciado el año 1985, por lo que se puede observar que los tres gobiernos han continuado la secuencia de las reformas de primera y segunda generación para establecer y constituir el marco económico bajo el cual éste tiene una "dinámica coherente" con las necesidades sociales. Sin embargo la tarea específica de sobre este sector recae históricamente en el gobierno de Jaime Paz que inicia la "privatización de baja intensidad" y luego viene la gestión de Sánchez de Lozada que desarrolla una política económica de "privatización de mayor intensidad" y efecto político para el Estado. Cumpliendo el gobierno siguientes y los posteriores con la seguridad del nuevo estado socioeconómico, político y jurídico de esta reforma particular.

Los subsistemas, político y social, tienen la cualidad de "intermedios" ya que son el mecanismo aglutinador y facilitador, de y para la redirección política del Estado y su atención, para esto es necesario previamente la determinación de objetivos políticos, medianamente claros y relativamente colectivos, es decir mayoritarios, que acepten las decisiones vinculantes producidas por la administración pública. Así se entiende que el proceso político y administrativo de este sistema, llega a formar esa interrelación y conforman "un" eje con una dinámica bidireccional, por un lado recibe demandas del entorno y por otro procede al planteamiento para la formulación política de las demandas recibidas, en óptimo caso, posteriormente se inicia su administración y "control" en la medida del contexto y "dirección" políticos (Mayntz, 1978). Pero la relación política dentro del sistema se da en un solo sentido.

Los objetivos políticos, se complementan en la administración de los mismos, que implica la asignación de recursos humanos, económicos que se debe realizar para la consecución de los objetivos políticos que iniciaron el proceso, esto deviene para el Estado en otros términos de "atención institucional", que si bien no optimiza por lo menos "satisface" a una mayoría del sistema social (March y Olsen, 1997). Dentro de la estabilidad y cambio que se dan alrededor de los subsistemas y de sus instituciones estatales, especialmente del nivel político, decisonal, se tiene que existe mayor estabilidad institucional en el subsistema político, seguido del subsistema administrativo, los otros, tanto social como económico han sufrido rupturas institucionales afectando la la certidumbre /incertidumbre del entorno social con el que cada institución se desarrolla.

Con la delegación de la capacidad de planificación en la estructura de la administración pública, se amplía el margen de independización política que busca ésta. Sin embargo junto a la delegación de "capacidades de planificación" se han adoptado paralelamente otras formas de control y dirección políticos, como el control procedimental administrativo (CGR), además de consolidar el control político central, del poder ejecutivo (Presidente, Ministro) y del poder legislativo

(aprobación legal de políticas), se ha ampliado horizontalmente el control (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo). Estas tareas de control se desarrollan para mantener la cualidad instrumental y neutral requerida en la administración pública.

En el sistema político-administrativo el control y dirección política central que ejerce el eje político sobre el eje administrativo, se observa en varios niveles, el primero es el control y dirección política ministerial, también está el departamental; otro tipo de control político a la administración pública es la limitación que tiene la política de personal (normas del procesos de reclutamiento y selección de los funcionarios públicos), en la escala jerárquica de la estructura administrativa, este tipo de control no está relacionado directamente con la dirección política, sino con la neutralidad o fidelidad a la autoridad superior, subordinación de las diferentes instancias de la Administración Nacional.

Respecto a la vigencia o no del Estado de bienestar, retomando la idea de compensación Luhmann, que se da en un Estado a partir del avance y diferenciación de los beneficios por actividades económico-productivas del sector privado, y relacionando este proceso con el contexto de las reformas del subsistema económico con el privatizador de lata y baja intensidad, así como las reformas del subsistema social en lo que se refiere a transferencias, sistema y servicio de seguro social así como la reforma al sistema de pensiones, se llega a observar que existe una serie de acciones estatales dirigidas a la "compensación social" por el desarrollo de actividades privadas económico-productivas, así como los mecanismos de "control social".

Sobre las unidades de análisis.

Las diferencias principales entre estos tres gobiernos respecto al desarrollo institucional, en la estructura orgánica y funcional de los gabinetes ministeriales reconfigurados, son claras respecto a las políticas de cada gobierno. Las diferencias se encuentran particularmente en la estructura y funciones

ministeriales de cada gobierno. La identificación de diferencias cuantitativas y cualitativas de las instituciones es el siguiente:

En base a la dimensión centralización/descentralización los gobiernos civiles que se sucedieron constitucionalmente tampoco establecen diferencia alguna en la forma de gestión del poder ejecutivo. Esta concepción que predomina lo presidencial (centralismo, verticalismo) es históricamente una característica (en mayor o menor grado) de la región, y por lo tanto del país. Respecto a estos tres gobiernos, el de Gonzalo Sánchez de Lozada es el que tiene mayor grado de centralización, con la concentración política de las funciones estatales que realiza en la reconfiguración del nivel decisonal y del sistema político-administrativo. En menor grado, pero también los gobiernos de Jaime Paz y Bánzer-Quiroga, muestran organizaciones estructuradas centralizadamente.

De la relación cuantitativa entre los subsistemas de cada gobierno vemos que la atención institucional de éstos está sujeta a una dinámica entre el ámbito o *subsistema económico y social*. Por el contrario los subsistemas que gravitan en torno a esta dinámica son el *político y administrativo*, que muestran una consistente regularidad alrededor de 3-4 ministerios para la composición institucional de estos subsistemas en los tres periodos de gobierno.

La facultad de desconcentración que si está presente en la administración pública central, ésta se encuentra bajo una marco de reconcentración que tiene la Presidencia de la República y por ende la administración pública central. A partir del uso del mecanismo de convergencia, eje sistema político-administrativo de la dinámica tripartita, se puede explicar el fenómeno de la reconfiguración cuantitativa y cualitativa del nivel decisonal en el mismo.

En la relación tripartita se tiene que por una lado el gobierno de Jaime Paz, tiene una inclinación por la dimensión administrativa, el eje económico y social, y entre éstos, prima el económico. Del mismo modo el gobierno Bánzer – Quiroga,

demuestra clara inclinación por la misma dimensión, priorizando entre los ejes, el económico también. Observando el gobierno de Sánchez de Lozada, éste se ubica en la dimensión política de la dinámica tripartita, esto puede observarse en las características de su reconfiguración particularmente concentradora.

Sobre la priorización de la atención política y administrativa del poder ejecutivo en los 3 gobiernos, se observa que en los extremos, gobierno de Jaime Paz y Hugo Bánzer – Jorge Quiroga, existe posiblemente un relativo equilibrio considerando los 5 subsistemas en total y su distribución político-institucional, exceptuando el periodo de Gonzalo Sánchez, que es a partir de la concentración del eje político marca la diferencia

Por el contrario el gobierno de Gonzalo Sánchez, en base a la cantidad y calidad de su reconfiguración posiblemente existe una direccionalidad gubernamental en las dimensiones que va de lo político a lo administrativo. Y por último el gobierno Bánzer – Quiroga, en base a las mismas características numéricas y de calidad parece adoptar la misma direccionalidad de acción y desarrollo gubernamental que va de lo administrativo a lo político, compartiendo este tipo de categoría con el gobierno de Jaime Paz.

Sobre la calidad de la atención política y administrativa que tiene el poder ejecutivo boliviano por medio del sistema político administrativos se encuentran los sectores políticos con dirección o tendencia económica y/o social, seguidos de los subsistemas político y administrativo, quedando con menor atención estatal el subsistema educativo.

La reconfiguración del sistema político-administrativo, del gobierno Bánzer y Quiroga, incide en el eje administrativo y nivel "central" de la organización pública administrativa. Pero cuenta con características retrasadas sobre el ajuste político-administrativo en la estructura y función de las instancias del poder ejecutivo. Y afecta negativamente al subsistema administrativo sobre el tema de

desconcentración, logrado anteriormente. Sin embargo es necesario reiterar la característica particular de este gobierno, que es la sucesión presidencial del año 2000.

Como puntos relevantes de los tres gobiernos podemos afirmar que el gobierno de Jaime Paz se centra en la modernización administrativa del Estado con el proyecto y luego ley SAFCO y en el inicio de las reformas constitucionales. El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se centra en la privatización de las empresas públicas estratégicas, con la ley de capitalización y la descentralización política local, con la ley de participación popular. Y por último el gobierno de Bánzer y Quiroga se centra en el alivio de la deuda externa, accediendo a los programas de alivio de la deuda HIPC y HIPC II, el último con el cual establece la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.

Bibliografía.

- ARZE, R., "Visión histórica", en F. CAMPERO, *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia Contemporánea*, HCB, La Paz, 1999.
- AYO, D., *Municipalismo. Participación Popular. Apuntes de un proceso*, Muela del Diablo, La Paz, 2003.
- , *Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular*. Plural, La Paz, 2004.
- BERTHIN, S., G., "Evolución de las Instituciones Estatales", en F. CAMPERO, *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia Contemporánea*, HCB, La Paz, 1999.
- CALDERÓN, F., y Dos SANTOS, M., *Hacia un nuevo orden estatal en América latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, FCE, Clacso, Santiago, 1991.
- COSTA, R., *Historia de la estructura administrativa del poder ejecutivo, 1825 – 2002*, BID, La Paz, 2002.
- FLEURY, S., *Reforma del Estado*, en "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales", BID, diciembre del 2000.
- HÄBERLE, P., *El Estado constitucional*, traducción castellana de Héctor Fix-Fierro, UNAM, México, 2003.
- JIMÉNEZ, N., J., *Política y Administración*, Tecnos, Madrid, 1977.
- LANGER, E., "Una mirada desde afuera", en F. CAMPERO, *Bolivia en el Siglo XX. La formación de la Bolivia Contemporánea*, HCB, La Paz, 1999.
- LDZADA, B., y SAAVEDRA, M., A., *Democracia, Pactos y Élités. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo*, IINCIP, La Paz, 1998.
- LUHMANN, N., *Teoría política en el Estado de bienestar*, Alianza, Madrid, 1994.
- MAYNTZ, R., *Sociología de la Administración Pública*, traducción castellana de José Almaraz, Alianza Universidad, Madrid, 1978.
- MARCH, J., y OLSEN J., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, traducción castellana de Jorge Ferreiro, FCE, México, 1997.
- MONTENEGRO, C., *Nacionalismo y coloniaje*, Juventud, La Paz, 1998.
- OROZCO, F., "Modelo de gestión pública del poder ejecutivo en Bolivia", en revista de ciencia política N°5, IINCIP, La Paz, 2002.
- PANEBIANCO, A., "Las Burocracias", en: G. PASQUIND, *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.
- RAMOS, P., "Las políticas económicas aplicadas en Bolivia: 1952-1987", en C. TORANZO, *Bolivia hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Nueva sociedad, Venezuela, 1989.
- SAN MIGUEL, E., *Legislación administrativa en Bolivia*, textos de docencia, UASB, La Paz, 2003.
- URIOSTE, J.C., *Constitución Política del Estado. Historia y reformas*, Serie: Instituciones de la democracia, F. Milenio, La Paz, 2003.

WEBER, M., *Economía y sociedad*, FCE, México, 1964.

ZAVALETA, R., *La formación de la conciencia nacional*, Amigos del libro, La Paz, 1990.

Documentos de red informática

SANAHUJA, J., A., *Ajuste Estructural*, en: www.ucm.es.com

PRATS, J., *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*, en: www.clad.org.ve

-----, *Administración pública y regulación en Bolivia desde una perspectiva comparada*, en: www.iigov.org

Documentos legales

Decreto-ley general de bases del Poder Ejecutivo, N° 09195, de 1970.

Decreto-ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, N° 10460, de 1972.

Ley de Administración y Control Gubernamentales, N° 1178, de 1990.

Ley de Inversiones, N° 1182, 1990.

Ley de Privatización, N° 1330, 1992.

Ley de Ministerios, N° 1493, de 1994.

Ley de Capitalización, N° 1544, de 1994.

Ley de Participación Popular, N° 1551, de 1994.

Ley de Descentralización Administrativa, N° 1654, 1995.

Ley de Organización del Poder Ejecutivo, N° 1788, de 1997.

Ley del Estatuto del Funcionario Público, N° 2027, de 1999.

Ley del Diálogo Nacional, N° 2235, de 2001.

Decreto Presidencial N° 22292, de 1989.

Decreto Presidencial N° 22293, de 1989.

Decreto Presidencial N° 22295, de 1989.

Decreto Supremo N° 22373, de 1989.

Decreto Supremo N° 22407, de 1990.

Decreto Supremo N° 22964, de 1991.

Decreto Supremo N° 23660, de 1993

Normas Básicas del SIPLAN, Resolución Suprema N° 216779, de 1996.

Normas Básicas del SNIP, Resolución Suprema N° 216768, de 1996.